

「新入管法施行3年を振り返る」

- 1 日本の入管法制の特徴と時期区分
- 2 2009年入管法改正(新たな在留管理制度ほか)
- 3 2014年入管法改正(経済のグローバル化対応)
- 4 入管法制の課題
 - 1)「技能実習」
 - 2)収容
 - 3)難民・補完的保護
- 5 多文化共生法制の課題:移民統合政策指数
 - 1)就労
 - 2)家族呼び寄せ
 - 3)教育
 - 4)政治参加
 - 5)永住許可
 - 6)国籍制度
 - 7)差別禁止法
 - 8)保健・医療

日本の入管法制の特徴

- 1. 入管法に統合政策の内容が乏しい。
- 統合政策に関する内容(国籍取得、統合講習や社会権など)を移民法の中に規定する国や、言語能力などの統合要件を滞在の条件とする国もある。他方、フィンランドなど統合法で包括的に定める国もある。
- 日本は、アメリカの影響で、法務省が管轄するが、入管行政と帰化行政の担当部門が異なり、移民政策の体系的な発展を妨げている。滞在許可の実施機関は、EU諸国では、1)内務省の移民部門、2)内務省の警察部門、3)法務省の移民部門、4)州や県の担当部門である。例外的に、カナダやオーストラリアのように、移民担当の独自の省を有するEU諸国も一時期はみられた。
- 2. 旧植民地出身者とその子孫について、入管特例法で定めている。
- EU諸国も、EU市民に対する特別な移民法を有する国がある。日本では、日系2世・3世およびその家族に特別な在留資格を認めているが、EU諸国の3分の1以上も国民の子孫に特別な在留資格を認めている。
- 3. 難民認定手続を入管法の中で規定している。
- ドイツや韓国など、難民認定ないし広義の庇護審査の手続を入管法とは別に定める国もある。
- 4. 技能実習の枠組みで非熟練労働を認めている。
- EU諸国では、留学と研修(実習)は類似のカテゴリーである。むしろ、EU諸国における季節労働という短期の労働許可が、日本では、研修や技能実習という教育目的の名の下に行われている。この制度が、日本版ローテーション制度を形成しており、低賃金非熟練労働者に対する不正行為が問題となっている。
- 5. 在留資格により、滞在許可と労働許可が一体になっている。
- これもアメリカの影響であるが、伝統的に、ヨーロッパ諸国では、滞在許可とは別に雇用担当部門が発給する労働許可を必要としてきたが、最近では一体化の傾向もみられる。
- 近藤敦「国際比較のなかの日本の移民法制」法律時報84巻12号(2012年)

日本の入管政策の時期区分

- 1 占領期における出入国の厳しい制限
• (1945年—1951年)
- 2 高度経済成長期にかかわらず、厳しい入国規制
• (1951年—1981年)
- 3 厳しい入国規制の下、難民への門戸開放と外国人の権利向上
• (1982年—1989年)
- 4 比較的厳しい入国規制の下、3つの抜け道
• 日系人(フロント・ドアー)、
• 研修生・技能実習生(サイド・ドアー)、
• 非正規滞在者(バック・ドアー)
• の「単純労働」への就労 (1990年—)
- 経済のグローバル化に対応した規制緩和(2012年—)
- 高度人材の受け入れとしてのポイント制度
• (少子高齢化に対応した規制緩和は、いつ?)

各国の外国人および外国生まれの人の人口比率

	国	外国人 2012年	外国生まれの人 2012年
	日本	1.6%	(1.1%) **
	韓国	1.9%	
ヨーロッパの	オランダ	4.8%	11.5%
	フランス	6.4%	11.9%
	イギリス	7.5%	11.9%
	ドイツ	8.8%	13.3%
移民国家	スウェーデン	7.0%	15.5%
伝統的な	アメリカ	6.8%	13.0%
	カナダ	5.4%*	19.8%
移民国家	オーストラリア		27.3%
	ニュージーランド		24.1%

*2006年、**国立社会保障・人口問題研究所の2011年のサンプル調査

高度経済成長の時代に外国人の受入れに消極的でありえた要因

- ①「人口過密」
-
- ②「単一民族」志向
- ③「大規模な国内移動」農村から都市へ
- ④「オートメーション化」
- ⑤「外部労働市場への依存」主婦と学生
- ⑥「長時間労働」

表2 各国の人口、生産年齢人口、被扶養者人口
比率(従属人口指数)の推移予測(2000-2050年)

国	人口	生産年齢人口 (15歳から 64歳)	被扶養者人口指数
			(0から14歳と65歳 以上の生産年齢人 口に対する割合)
日本	-17,171,000	-30,287,000	47% - 96%
ドイツ	-7,568,000	-15,168,000	47% - 83%
オランダ	1,288,000	-952,000	47% - 75%
スウェーデン	2,056,000	641,000	55% - 72%
オーストラリア	12,221,000	5,731,000	50% - 69%
フランス	13,400,000	3,187,000	54% - 74%
イギリス	13,934,000	4,721,000	53% - 69%
カナダ	12,975,000	4,743,000	46% - 70%
アメリカ	120,605,000	54,582,000	51% - 67%

新たな在留管理の問題点(1)

- 二元的管理から一元的管理へ (点の管理から線の管理へ)
- 転居(所属機関から離脱・移籍)後、14日以内の届出をしないとき20万円以下の罰金(90日を超えると取消? 日配等・6カ月DV?)
- 外国人住民の居住実態把握? 不就学実態?(1割? ←4.4%)
- 通称名や簡体字は使えない(「正字に変更されたことにより、金融機関への変更届けが必要」、「登録用の印鑑の作り直し」、「直された字は本国にない字なので、本国で手続きする際に困る」)。
- 利便性(混合世帯が同じ住民票に記載、在留期間更新・在留資格変更の際、自治体に届け出る負担の軽減、自動交付機・コンビニ交付サービス等の利便性で日本人と同様になった)。
- 過去の在留歴の証明を法務省に申請する不便
- 就労の可否の明示(過失犯も不法就労助長罪)
- 統合データ管理(出入国審査・在留カード・在留審査・退去強制)

新たな在留管理の問題点(2)

- 外登証を取得できた非正規滞在者は、Undocumentedに
- 2009年7月7日参議院法務委員会の附帯決議3
- 「在留資格の有無にかかわらず、全ての外国人が予防接種や就学の案内等の行政上の便益を享受できるよう体制の整備に万全を期すこと」。
- 公立学校は住所を証明するもので可(不可5.6% 就学案内?)
- 母子健康手帳(18.3%)・入院助産(16.9%)・未成年者の緊急的な育成医療(29.6%)・予防接種(45.1%)・結核治療(4.2%)・小児慢性疾病助成(35.2%)・措置入院(23.9%)(×自立支援・更生医療(40.8%)・未熟児の養育医療(38.0%))カッコ内は不可と回答した自治体の割合
- 仮放免者情報の市区町村への提供

2009年入管法改正(1)

在留期間が最長「5年」

- 定住者の場合は、日本語能力(6カ月以上の日本語教育、日本語能力検定N2、BJTビジネス日本語能力テストJLRT 聴読解テスト(筆記テスト)400点以上)
- 永住許可申請に最長の在留期間(当面3年)?
- (国際離婚と永住許可の相関関係?)

2009年入管法改正(2)

- 研修(限定)・技能実習(1号1年、2号2年)に
- 「留学」と「就学」の一本化
- 入国者収容所等視察委員会の設置
- 拷問等禁止条約・強制失踪条約の送還禁止規定の明文化(自由権規約6・7条による送還禁止？NZ)
- 不法就労助長行為・偽造旅券作成幫助・資格外活動の罪による禁錮以上の刑を退去強制事由に。
- 「日配」「永配」の「配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6カ月以上行わない」と取消対象に。

2014年入管法改正(1)

高度外国人材のための「高度専門職」を創設

高度専門職第1号(①在留期間「5年」の付与, ②複合的な在留活動, ③配偶者の就労, ④一定条件下での親の帯同, ⑤永住許可要件緩和, ⑥一定条件下での家事使用人の帯同, ⑦入国・在留手続の優先処理)

3年後の高度専門職第2号(無期限在住, 在留活動制限緩和ポイント制導入後11か月での実績(約430人)から2013年末までに845人。同年12月の制度改正(最低年収基準の見直し等、親・家事使用人の帯同に必要な年収要件の引下げ)後は増加し, 2015年7月末までに3,675人。

高度人材としての活動を継続して6か月間以上行わないで在留することが在留資格取消事由とされ, 所属機関(勤務先等)を法務大臣に届け出る義務。

2014年入管法改正(2)

在留資格「投資・経営」→「経営・管理」

- 現在, 外資系企業における経営・管理活動に限られている「投資・経営」に,
- **日系企業における経営・管理活動を追加**
- 「人文知識・国際業務」と「技術」の一体化
- 企業等のニーズに柔軟に対応するため, 業務に要する知識等の区分(文系・理系)に基づく「人文知識・国際業務」と「技術」の**区分を廃止**し, 包括的な在留資格を創設。

2014年入管法改正(3)

船舶観光上陸許可の新設(爆買い対応)

- クルーズ船入港時の入国審査の迅速化・円滑化を図り、従来の寄港地上陸許可(3日)から船舶観光上陸許可(最大30日)に延長する。
- 航空機で入国し「短期滞在」の在留資格を与えられた外国人が、クルーズ船で出国し、一定期間内に当該クルーズ船で再入国する場合には、みなし再入国(最大15日)を認める。

2014年入管法改正(4)

「信頼できる渡航者」の自動化ゲート

- 頻繁に来日する外国人のうち出入国管理上のリスクが低い者(信頼できる渡航者)を自動化ゲートの対象とし、出入国手続の迅速化を図る。
- ①「短期滞在」の活動を行うこと
- ② 日本国への渡航歴が一定以上あること
- ③ 過去に入管法違反歴がないこと
- ④ 法務省令で定める要件(商用目的で、査免国の一定の国籍を有し、一定範囲の企業に所属し、当該企業に一定年数以上在籍していること)

外国人富裕層に1年の「特定活動」

- ① 在留資格「短期滞在」により入国しようとする者に対し査証免除措置をとっている国・地域の者（ただし、措置を停止している国、査証取得勧奨措置をとっている国を除く。）
- ② 年齢18歳以上（同行する配偶者は除く。）
- ③ 預貯金が3,000万円以上（夫婦合算可）
- ④ 医療保険への加入

入管法制の課題 1)「技能実習」

- 入国後2か月間、日本語、日本での生活一般に関する知識、技能実習生の法的保護に必要な情報等に関する科目の講習を受ける？
- 中小零細事業者での技能実習は、雇用管理の面で適切に対応できていない。
- 帰国後技能実習と同じ仕事をしているとの回答が少ない。
- 不適正な受入れがあった場合に技能実習生が母国語で通報・申告を行う窓口が整備されていない。
- 旅券を取り上げる行為、通信や外出を禁止する行為、違約金を定める行為などへの罰則を定める。
- 実習実施者が不正な行為を行った場合には、認定が取り消されるため、別の実習実施者に転籍することができるよう関係者との連絡調整等を行う。
- 管理団体を許可制にする。
- 監督する外国人技能実習機構をつくる。

「技能実習」(つづき)

- 最長3年間の技能実習期間を更に2年間延長し(3号)、受入人数枠も拡大する。
- 介護の技能実習生に求める日本語要件については、入国時は日本語能力試験N4程度、2号移行時はN3程度とする。
- 介護福祉士の資格を持つ者に在留資格「介護」の創設。
- 建設分野・造船分野技能実習→外国人建設・造船就労者(特定活動)。通算5～6年

- 難民申請時に研修・技能実習の在留資格を有していた者は、2010年に45人、2011年に35人、2012年に49人、2013年に122人、2014年に418人
- 超過滞在者は、2014年1月1日に5万9061人(前年4.8%減)だったが、2015年1月1日は6万7人(前年比1.6%増)であり、22年ぶりに増加した。技能実習生の逃亡も増加原因。
- 技能実習2号口(2,831人、前年比66.6%増)

2) 収容

- 法務省入国管理局は、①人身取引の被害者の疑いのある者、②未成年者、③傷病者等通院・入院等の必要のある者、④幼児・児童を監護養育している者、⑤その他社会的に弱者とみなされる者について、仮放免を行ったり、在宅での事件処理を進めるべきとする事務連絡を行い(2007年8月7日法務省国管理局警備課課長)、
- ⑥妊娠中の女性についても特段の配慮をすべきとする事務連絡を行っている(2011年4月13日法務省入国管理局警備課課長)。
- 収容代替措置:EUでは、収容は「最終手段」と考えられている。
- スウェーデンでは、「保護観察」の場合は、報告を義務づけ、パスポートや身分を証明する書類を差押える。
- イギリスでは、報告義務の第1の選択肢と、無線周波数識別機能付きのリストバンドなどを着けて移動をモニターできるようにする第2の選択肢があり、第3に、いったん収容した人に保証人をつけ、保証金をとる選択肢がある。
- 収容代替措置の方が収容施設に閉じ込められる場合よりも権利制限の度合いが少ない。また、コストもかからない。また、収容代替措置の方が自発的な帰国の率が高い。

2) 収容(つづき)

- アメリカ連邦最高裁 Zadvydas v. Davis 判決(2001年)も、
- ドイツの難民キャンプでリトアニア人を両親として出生した無国籍者がアメリカに正規滞在していたところ、犯罪を理由に退去強制処分を受けたが、ドイツから受け入れを拒否された後、退去先がみつからないまま収容が続いた事例：
 - 「(連邦政府が不定期収容の正当化理由とする)
 - 逃走を予防するという第一の正当化理由は、国外退去の可能性がかなり低い場合には、脆弱または存在しない。
 - 共同体社会を防衛するための予防拘禁という第二の正当化の理由は、これまで特別な危険人物に限られかつ厳格な手続的保障が担保されている場合にのみ許されてきた。本件における収容は、特別な状況は当該外国人の国外退去の地位だけであり、それは危険性とは全く関係がない。」
- 6カ月を超える収容の必要性を見直さないことは適正手続違反
- アイルランドが21日、フランスが45日、ベルギー、ポルトガル、スペインが60日などのタイムリミットが定められる国も多い。EUの指令では最長6カ月と定めており、延長しても最長18カ月である。

3) 難民認定

- 2015年の難民認定申請者数は7,586人(ネパール1768人, インドネシア969人, トルコ926人, ミャンマー808人)
- 難民認定者19人に, 異議申立手続における「理由あり」との決定により難民認定された者8人を加えると27人

- 2014年の不許可者の30%が条約上の迫害理由に明らかに該当しない。
- ① 借金問題や遺産相続等財産上のトラブルを申し立てるもの:16%
- ② 帰国後の生活苦や本邦での稼働継続希望等の個人的事情:7%
- ③ 地域住民間のトラブルや暴力事件等に起因する危害のおそれ:5%

- 異議申し立てで「理由なし」とされた者の約8割が再申請を行う。

- 仮滞在制度があるが, 除外事由の広範な適用によって(6か月を経過した後に難民認定申請をした...562人、既に退去強制令書の発付を受けている...438人), 2014年は12.3%と許可率が低い。
×偽造旅券で入国した難民申請者

3) 補完的保護

- EUの2004年指令「補完的保護を受ける資格を有する者」
- a) 死刑判決・その執行；
- b) 拷問・非人道的な・品位を傷つける取扱い・刑罰；
- c) 国際的・国内武力紛争における無差別的暴力による
文民の生命・身体に対する深刻で個別的な脅威

欧州人権条約2条・自由権規約6条(生命への権利)

欧州人権条約3条・自由権規約7条(拷問・非人道的な・品位を傷つける取扱い・刑罰)・拷問等禁止条約

表7 38カ国の移民統合政策指数 2014 (全体評価)

順位	国	%	順位	国	%	順位	国	%
1	スウェーデン	78	13	イタリア	59	27	ギリシア	44
2	ポルトガル	75	15	ルクセンブルク	57	27	スロベニア	44
3	ニュージーランド	70	15	イギリス	57	27	日本	44
4	フィンランド	69	17	フランス	54	30	クロアチア	44
4	ノルウェー	69	18	韓国	53	31	ブルガリア	42
6	カナダ	68	19	アイルランド	52	32	ポーランド	41
7	ベルギー	67	20	オーストリア	50	33	マルタ	40
8	オーストラリア	66	21	スイス	49	34	リトアニア	37
9	アメリカ	63	22	エストニア	46	34	スロバキア	37
10	ドイツ	61	23	チェコ	46	36	キプロス	35
11	オランダ	60	23	アイスランド	45	37	ラトビア	31
11	スペイン	60	23	ハンガリー	45	38	トルコ	25
13	デンマーク	59	23	ルーマニア	45			

移民統合政策指数 2014 (特定国の項目別評価)

国	瑞	芬	加	米	独	英	韓	日
総合	78	69	68	63	61	57	53	44
労働市場	98	80	81	67	86	56	71	65
家族結合	78	68	79	66	57	33	64	61
教育	77	60	65	60	47	57	57	21
政治参加	71	79	48	36	63	51	54	31
永住許可	79	70	62	54	60	51	54	59
国籍取得	73	63	67	61	72	60	36	37
差別禁止	85	77	92	90	58	85	52	22
保健・医療	62	53	49	69	43	64	36	51

主なOECD諸国における入国時の移民の類型 2012年

	スウェーデン	イギリス	フランス	ドイツ	カナダ	豪州	米	日本
労働	5	39	12	6	27	24	6	41
家族	41	25	38	14	61	51	74	37
人道	21	4	5	5	12	6	15	0
その他	-	7	8	1	0	1	5	23
自由移動	32	26	37	76	-	18	-	-

表10 何らかの形で外国人参政権を認めている国の大陸別の数

大陸	国の数	何らかの形で認めている国
ヨーロッパ	44	30
北米・中米	23	12
南米	12	10
アフリカ	53	8
アジア	46	3
オセアニア	14	2
合計	192	(少なくとも)65

国内居住者の複数国籍への寛容度と 広義の帰化率 (2013年 2012年 2009年)

	生地主義	生地主義が優勢	混合形態	血統主義が優勢	血統主義
非常に寛容	アメリカ (3.7%) カナダ (5.8%)	オーストラリア イギリス (4.3%) ニュージーランド アイルランド (4.7%)	フランス (2.4%) ベルギー (2.9%)	ポルトガル (5.0%)	イタリア (2.3%) ギリシア (2.3%) スウェーデン (7.5%) フィンランド (4.6%) ルクセンブルク (1.8%)
やや寛容		ドイツ (1.6%)		オランダ (3.3%)	
やや制限的				スペイン (4.7%)	ノルウェー (2.9%) デンマーク (1.0%) オーストリア (0.7%) 韓国 (1.3%)
非常に制限的					日本 (0.4%)

1972年生まれの母と1995年生まれ子の 帰化申請の不許可事由？

- 東京地判2015年6月6日（裁判所ウェブサイト）
- 東京高判2015年7月16日（裁判所ウェブサイト）
- 「国籍を付与するか否かという判断は，国家の主権者の範囲を確定するという，我が国の政治の基盤に関わるものであるから，帰化を許可するか否かにつき，政治的，社会的な諸事情をも考慮して自由にこれを決することができる広範な裁量を有している…
- 歴史的経緯を踏まえても同様であって，…
- 朝鮮学校に通学していることが帰化の許否の判断の一事情として考慮されることがあったとしても，…
憲法14条1項に違反するということとはできない」。