

変化する世界における
領事改革と
外国人問題への新たな取組み

平成16年10月

海外交流審議会

答申

「総論」

1. 序

(1) グローバル化と相互依存関係の進展

21世紀の国際社会においては、人、物、金、情報が国境を越えて目覚ましい速さで移動し、その形態も多様化、複雑化している。たとえば、人の動きを見るならば、2003年時点で海外に滞在する日本人は91万人、海外旅行者は1329万人であり、1990年当時に比べてそれぞれ約47%、20%の増となる一方、日本を訪れる外国人の数も572万人（1990年比63%増）、在日外国人は185万人（同年比72%増）を超え、日本の人口の2%に近づきつつある。こうした国際社会のグローバル化、相互依存関係の深化という傾向は、今後その速度が増すことこそあれ、緩まることはないものと思われる。

また、国際社会は、2001年9月11日の米国における同時多発テロや2003年以降のイラク情勢を始め、ロシアなど世界各地で深刻なテロの脅威にさらされており、さらに同年、特にアジアで猛威を振るった重症急性呼吸器症候群（SARS）に見られるように、冷戦期に比べより多様な、又は質の異なった脅威に直面している。日本を取り巻く情勢も例外ではなく、人的交流の深化と拡大が進む中、我が国としても確固たる対応が求められている。

21世紀を迎え、国際社会におけるグローバル化と相互依存関係は更に進む。この国際社会において、日本が活力と繁栄を確保していくためには、諸外国との交流、協力を強化するとともに、各国との切磋琢磨を通じて、国際的に魅力にあふれ活力ある社会を築いていかななくてはならない。またその際、我々と異なる考え方や価値観から学び、そこから良き刺激を受け、これを我が国の活力を高めていくことにつなげていかななくてはならない。その場合、前提となるのは、彼我の間の円滑な人的交流の確保であり、それは、国民の海外への一層の展開とともに、一層多くの人々を外国から我が国に受け入れることを意味する。

(2) 領事業務の重要性

本審議会は、この「国際間の人々の円滑な交流」の促進という点に、これからの領事業務の重要性が集約されると考える。領事業務は、海外に渡航し、又は滞在する

日本人の安全を確保するとともに、その活動環境を整えるという意味で、また、外国人にとって魅力ある日本を実現していくために必要となる国内的な調整を率先して行うという意味で、きわめて大きな役割を果たし得る。むしろ、領事業務がこうした役割を果たし、人の円滑な交流を促進していかない限り、今後の国際社会の中で日本が安定と繁栄を維持し、豊かな未来を築いていくことは困難である、と言い換える方が適切かもしれない。

これまでの外務省は、伝統的な国家間の外交活動に対してより大きな重点を置き、必ずしも領事業務には十分な関心を払ってこなかった。しかしながら、グローバル化と相互依存関係の進展に伴い、海外における国民との接点であり、最前線でもある領事業務の重要性は、国家間の外交活動と同様に高まっていると言える。さらに、これらの両部門は、相互にかつ密接に関連し、両者を明確に区分することもますます困難となっている。

このような領事業務の重要性を正しく認識することこそが、外務省改革の柱にすえられなければならない。

(3) 三つの重要課題

こうした認識に立ち、本審議会は、領事改革を外務省改革の柱の一つと位置づけ、この二年間、領事改革と外国人問題についての審議を行ってきた。そして本審議会は、外務省領事部門の業務として、次の三つを現下の重要課題として位置づけた。

- －国民の視点に立った領事サービス
- －海外における日本人の安全対策・危機管理
- －外国人問題

2. 領事改革と外国人問題

本審議会は、領事業務の重要性がますます高まっていることにかんがみ、本審議会の答申第一部「領事改革」において具体的な提言を行う。

また、本審議会は、外国人問題（既に我が国に滞在している外国人に係る問題と、今後における外国人の受入れの問題の双方を含む）がますます重要になっている現状にかんがみ、外務省も関係省庁と緊密に連携しつつ、政策的取組みの強化を図るべきと考える。本審議会の答申第二部「外国人問題」において、具体的な提言を行う。

3. 領事局の発足

(1) 本審議会は、本年8月1日の領事移住部の領事局への格上げと、それに伴う外務省領事部門の機構その他の改革が、それまでの本審議会の議論、特に「新しい領事業務のあり方―領事の理念と原則―」(平成15年1月)及び「海外交流審議会―第一次とりまとめ―」(平成15年6月)を反映したものとして、歓迎する。

(2) 本審議会は、改革を根づかせ、実を結ばせるためには、使命感を持った業務の推進が重要であると考えます。本年8月の領事局発足に伴う機構改革が、所期の成果を挙げることを期待する。

第一部「領事改革」

1. 基本的考え方

領事業務とは、海外における国民との接点であり最前線の業務である。領事改革において重要であるのは、具体的な措置や行動の次元において何が変化し何が改善されるのかであり、議論のプロセスと内容との双方にわたり、国民的な視点が活かされているかどうかこそが、問われなければならない。

外務省は既に、「領事改革」に着手し、一連の新たな措置を実施に移している。その中には、更に十分な資源の裏打ちのもとに、ハードとソフトの両面の一層の発展が望まれるものもある。また、更に新たな発想に立ち、行動の幅と深さを拡大することが求められるものもある。

このような考え方のもと、本審議会は、「領事改革」との関連において既に実施に移された措置をにらみつつ、今後の課題として意識し実施されるべき事柄に焦点を当て、具体的な措置と行動の次元に提言を集中させた。具体的には次の3点である。

- －「国民の視点に立った領事サービスの強化」のための提言
- －「海外における日本人の安全確保・緊急事態対応」のための提言
- －「領事担当官の能力向上と専門性の確立」のための提言

2. 具体的提言

(1) 国民の視点に立った領事サービスの強化

本審議会は、国民の視点に立った領事サービスの強化のため、次の(イ)から(リ)までのことを提言する。

(イ) 従来、敷居が高いと言われた外務本省及び在外公館の領事窓口を、国民の視点に立ち民間の窓口サービスも参考にして、親しみやすく、わかりやすく、訪ずれやすいものにする。そのためには、外務省全体としての意識も変えていかねばならない。

(ロ) 領事窓口は、国民との接点であると同時に、我が国を訪れる外国人にとり、初めて接する「日本の顔」でもある。担当者は、言葉づかいを始めとする応対振りに一層の配慮を払い、血の通った対応を心掛けるべきである。

- (ハ) 外務省の領事部門は、地方公共団体職員の受入れ、領事シニア・ボランティア制度の導入、相手国の人材を活用した名誉領事制度等の活動を通じ、サービスのあり方についての様々な視点と知恵を学ぶべきである。
- (ニ) 在外公館の領事出張サービスを充実し、遠隔地に居住する日本人の便益を増進し、また、在外公館長から率先して、在外公館と遠隔地の日本人との間のコミュニケーションを改善する。
- (ホ) 旅券・証明の電子的申請、在外公館に対する在留届の電子届出、在留邦人向けメールマガジン及びそれを活用した海外生活情報の発信等、利用者にとっての便宜を向上させるため、IT化を推進する。
- (ヘ) 在外選挙制度における登録と投票手続の簡素化を通じ、在留邦人にとっての利便性の向上に努める。
- (ト) 二重課税防止や年金負担の公正化のための協定の締結、運転免許の切替えの円滑化のための相手国との合意等を通じて、海外における日本人の利益を保護し、増進する。その他、在留邦人が、国内所管官庁の提供する行政サービスと可能な限り同程度の利便を得られるよう、ニーズの把握に努める。
- (チ) 変化する国際情勢の中で、渡航文書に関わる犯罪防止への国際的取組みに貢献し、日本旅券の信頼性を高め、もって国民の円滑な海外渡航を確保するため、国際標準に準拠したIC旅券を早期に導入するよう努める。
- (リ) 海外渡航者が増えるに伴い、残念ながら海外での犯罪に巻き込まれる日本人が増加している。また、外国の法令違反に問われる邦人も増えつつある。現地の法令遵守を訴えるとともに、外務省からの各国・地域についての情報発信強化を進めていく必要がある。^(注)

(注) 2003年10月1日現在の海外在留邦人数は911,062人。同年の邦人援護件数は14,473件(対10年前比33.9%増)。そのうち、犯罪被害件数は6,253件(同時期10.0%増)、犯罪加害件数は609件(同時期88.5%増)。

(2) 海外における日本人の安全確保及び緊急事態対応

本審議会は、海外における日本人の安全確保及び緊急事態対応の強化のため、次の(イ)から(ホ)までのことを提言する。

- (イ) 危機に強い外務省を実現するために、在外公館においては24時間いつでも危機に対応できるような体制の強化を図る必要がある。また、世界各地の状況に応じた緊急事態対応を想定し、在外公館と海外における日本人との間で情報共有と連携が可能となるようなシステムを日頃から構築し、整備しておくとともに日本人会等関係団体とも協力しつつ、必要に応じ可能な範囲でシミュレーションを行ったり、退避ルート等につき打ち合わせる。友好国との緊密な連絡の維持にも努める。
- (ロ) 邦人保護は政府の重要な任務であり、政府は、引き続きこれに全力を尽くしていかなければならない。しかしながら、主権の及ばない海外においては、日本政府や外務省ができることには自ずから限界があるので、国民一人一人が危険を十分認識し、可能な限り危険に遭遇しないよう慎重に行動する、あるいは自らの安全については自ら責任を持つとの自覚を保持することが重要である。このため、政府は、渡航情報や注意喚起が効果的に受け止められ、国民が自らの行動について適切に判断できるよう、情報の内容及び伝達手段について引き続き工夫をほどこし、国民自らが高い安全意識を持つことができるよう広報啓発に努める。
- (ハ) 外務省の邦人保護能力を高めるため、これまでに構築してきた現地及び国内の専門家（民間危機管理会社の専門家、法律家、メンタルケアの専門医、法医学・法人類学者、SARSのようなケースでは感染症専門医等）との関係を強化して、予防のためにも活用する。
- (ニ) 邦人援護件数の多い公館においては、民活を利用した民間委託による24時間電話対応サービスの充実を図ること等により、海外における日本人の援護要請や照会への即応能力を強化する。
- (ホ) 在外公館の遠隔地における治安に関する情報収集、発信や邦人保護のため、中央・地方政府機関や友好国の現地公館等との意見交換を進めるとともに、教育機関、友好関係団体、現地の日本人及び日系人等との人的ネットワークを整備する。また、遠隔地に領事を速やかに派遣できる体制を整える。

(3) 領事担当官の能力向上と専門性の確立

以上、二つの分野のすべてについて、業務をになう領事担当官の能力を向上させ、専門性を確立し、適正な配置を図る必要がある。このため、本審議会は次の(イ)から(ニ)までのことを提言する。

- (イ) 相手の立場を思いやる常識人としてふるまうことは当然として、領事担当官として必要な危機への対応や援護の要諦、一層多岐にわたる領事業務に適切に対応できる法律知識の涵養その他、時代のニーズに応じた知見を体得することができるよう、段階的な、かつ、きめ細かい研修を強化する。
 - (ロ) 他省庁や地方公共団体から人材を受け入れて領事とする場合には、それらの人材が、従来とは異なる新たな職務環境において適切に領事業務に当たることができるよう相当の期間にわたる研修を実施する。
 - (ハ) 外務省領事局及び在外公館の領事担当官の人事について、省内の公募制度も活用しつつ、適材適所の実現を図る。領事が定員上配置されていない在外公館については、その手当てを図るとともに、在外公館における領事部門の人的強化を引き続き図っていく必要がある。また、専門官制度の下での領事専門官認定を活用し、適材適所の人事配置を行うことが望まれる。
- (ニ) 外務省が上記の重要課題に取り組んでいくためには、これまでに述べた具体的な措置をはじめ、ハード（機構・体制）とソフト（人の意識と能力、仕事の仕方、組織文化）の両面からの機能強化を継続的に図っていく必要がある。

3. 今後に向けて

本審議会は、この提言が十分に活かされるよう、次のことを要望する。

- (1) 従来の外務省領事移住部及び現在の領事局は、これまで数年間にわたって改革を推進してきたが、この流れが円滑に進むよう、政策評価を通じて改革の一層の実を挙げることに努めなければならない。そのため、今後一定期間経たところでレビューを行い、その結果を公表することを要望する。

(2) また、この改革の流れが弱まり、その機運が失われてしまうことがあってはならないし、改革を進めるに当たっては、国民のニーズを踏まえた継続的な努力が不可欠である。この継続的な努力は、各在外公館と外務省全体における意識改革の実現と十分な支援があつてこそ、初めて可能になることを強調したい。

第二部「外国人問題」

1. 基本的考え方

本審議会は、以下の基本的考え方に基づいて、外国人問題について検討を行った。

現在、日本国内には200万人近くの外国人が滞在しているが、その数は今後も着実に増加していくものと予測される。このような状況において外国人問題を考える際には、あいまいさを極力排した具体的議論を行わなくてはならない。

まず、現在我が国において生活している外国人が抱えている諸問題、すなわち雇用、地域社会との関係、子どもの教育などの問題を直視し、その一つ一つについて具体的対応をとっていくことが必要である。

さらに、社会の安全、秩序に対する国民の関心の高まりに配慮しつつ、どのように秩序立って外国人を受け入れていくかについて、国民的コンセンサスを形成していくことが必要である。

外国人問題を考える際には、日本に居住し活動する外国人が、一時的に滞在する場合に留まらず長期にわたり滞在する場合において、同じ社会の一員として疎外されることなく受け入れられることを確保するという視点が重要である。この点は、我が国が国際社会の中で開かれた国としての評価を確立していく上でも重要である。そのためには、引き続き国民一人一人の意識に呼びかけるとともに、様々な教育の場においても取り上げていくことが望まれる。

外国人問題は、幅広い分野に関連して、短期から長期にわたる様々な問題がある。その現状をよりよく理解するために、大きく分けて次の3点に整理する。

- －在日外国人問題
- －外国人労働者受入問題
- －人的交流拡大と犯罪・テロ・治安対策

2. 在日外国人問題

(1) 在日外国人の現状

在日外国人の中では在日韓国・朝鮮人が依然として最も大きな割合を占めているが、その数は漸減している。一方、それに次ぐ中国人、ブラジル人、フィリピン人、ペルー人などのいわゆる「ニューカマー」はほぼ一貫して増加している。在日韓国・朝鮮人に関わる問題についても議論を継続していく必要があるが、本審議会では、「ニューカマー」が直面している問題（雇用問題、社会保険の未加入問題、教育問題等）が深刻な状況にあり、喫緊の問題として対策が必要であることから、これらに焦点を当てて議論を行った。現在の状況の改善を図ることは、我が国が今後より多くの外国人を

受け入れていく際、この人達が日本で安心して生活していける社会を築いていくためにも重要である。^(注)

(2) 在日外国人の直面する問題

我が国に比較的長期に滞在する定住者の中でも、一部地域に集住する日系人を始めとする在日外国人が直面する問題が顕在化している。具体的には、雇用の不安定、雇用条件の不平等、社会保険の未加入問題、義務教育年限の外国人の子どもの不就学問題、青少年犯罪を含む犯罪の頻発等である。

このような実態を受けて政府関係当局も様々な対策をとってきているが、このような問題は政府部内の様々な省庁にまたがるので、政府としては一層深い戦略に根ざした省庁横断的な対策をとる必要がある。これらの問題は放置したり対応を誤れば二国間関係や日本の対外イメージに悪影響を及ぼす可能性もあるので、政府としては、日系人を始めとする在日外国人の人々を社会の一員として位置付けて、これらの問題に対し誠実に対応していく必要がある。

(3) 本審議会は、次の(イ)から(ハ)までのことを提言する。

(イ) 在日外国人の雇用、居住、社会保障等に係る状況の改善

在日外国人が、労働者としての権利を享受し、社会保障のもとで保護され、義務教育年限の子どもへの教育などの行政サービスを受けるためには、在日外国人一人一人について、その就労実態、居住状況、社会保険への加入状況、子どもの就学状況等を的確に把握することが前提となる。

現在、これらの点に関係する法制としては、入国管理局による在留資格制度、厚生労働省による任意の外国人雇用状況報告制度、市区町村による外国人登録制度などがあるが、より効果的に把握するために、広く関係する法体系のもとでの可能性を含めて、省庁横断的な対応を検討し、効率的かつ有効な措置を講ずる必要がある。

--- 背景

①外国人の就労実態の把握

現行の「外国人雇用状況報告制度」は、雇用主による任意的な報告制度である。すなわち、現行の「外国人雇用状況報告制度」は、職業安定法施行規則第34条に基づき、労働力の需要供給の適正かつ円滑な調整等を図るという目的の下、外国人労働者の雇

(注) 2001年～2003年の外国人登録者数は、韓国・朝鮮人が約63万2千人、約62万5千人、約61万4千人。中国人が約38万1千人、約42万4千人、約46万2千人、ブラジル人が約26万6千人、約26万8千人、約27万5千人、フィリピン人が約15万7千人、約16万9千人、約18万5千人、ペルー人が約5万人、約5万2千人、約5万4千人。

用動向を全体として把握するため、雇用主に報告の協力を求めているものであり、個々の外国人労働者の個人情報までも把握し管理する性格のものではない。

②雇用時の外国人の在留資格確認

雇用主が外国人に不法就労活動をさせた場合には、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）により雇用主を処罰する規定がある。加えて、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」によれば、雇用主は、外国人労働者を採用するに際しては、あらかじめ旅券、外国人登録証明書等により、その在留資格が就労を認められている者であることを確認することとされているが、右は任意のものである。

③社会保険への加入義務の徹底

社会保険の未加入問題については、関係当局としても、外国人労働者を雇用する雇用主が社会保険に加入するよう指導し、外国人労働者に対する社会保険の適用の適正化を図っているところであるが、集住都市における現状にかんがみると、社会保険への未加入者が依然として多い。

④雇用主による労働関係法令の遵守の徹底

日本国内で就労する限り、日本人、外国人を問わず、原則として労働関係法令が適用される。しかし、雇用主の認識の欠如により、一部の外国人労働者については労働関係法令（労働基準法、最低賃金法、労働者派遣法、職業安定法、雇用保険法等）の規定が必ずしも遵守されていないという実情も見られる。

⑤外国人の居住状況の把握

地方自治体が、外国人に対し教育、社会福祉、住宅等の行政サービスを実施するためには、外国人の居住地を的確に把握することが不可欠であるが、すべての居住地を実態調査する等して把握することは困難なのが現状である。

⑥外国人の納税、社会保険への加入及び下記（ロ）の諸措置とあ

いまって、保護者が子どもに教育を受けさせていることの確認
我が国に在留する外国人の中には、納税や社会保険への加入をせず、また、子どもの教育機会を確保していない者もいる。これらの者に対しては、関係法令による罰則を科することができるが、違反者に罰則を実効的に適用していくことは非常に困難な状況にある。

(ロ) 義務教育年限の外国人の子どもの教育機会の確保

外国人集住都市会議の資料によれば、義務教育年限の外国人の子どもの20～30%は就学していないといわれている。このような外国人の子どもに対しては、その実態を把握し、日本の学校や外国人学校などで教育を受ける機会を確保することが重要であると指摘されている。

一 公立小中学校における外国人の子どもの受入体制の一層の推進

外国人の子どもが公立の小中学校へ就学を希望する場合には、無償で受け入れられており、日本人の子どもと同様に教育を受ける機会を保障されている。しかし、せっかく就学しても、日本語が十分理解できない外国人の子どもが多数在籍している。このため、日本語の指導に必要な諸措置（日本語指導に対応する教員の配置、母語の分かる指導協力者の派遣、カウンセラーの配置など）をさらに充実するなど、公立小中学校における外国人の子どもの受入体制を一層推進する必要がある。

一 外国人の子どもの教育問題を改善するための行政機関、地域社会、企業等による連携

外国人の子どもへの教育の問題については、言葉の問題、保護者の意識、教育情報の不足、経済的な問題など多様な問題に起因している。このため、日本語指導、就学ガイドブック等による教育情報の提供、教育や生活に関する相談、支援、進路・就職指導などの取組みの施策の充実を図るため、教育や入国管理等を行う国や自治体等の関係行政機関、学校、NPO、NGOなどの地域社会及び企業等関係機関が連携した取組みの施策が必要である。

一 無認可の教育施設である外国人学校等のため、各種学校設置認可基準を緩和

平成15年5月現在、各種学校として認可されている外国人学校数は、111校（休校中の学校を除く。）であるが、日系人の子どもの多くが就学するブラジル人学校については、いずれも無認可教育施設であるため、各種の税制上の優遇措置、JR等の公共交通機関による通学定期乗車券の運賃割引等を受けられない状況にある。

無認可の教育施設が、学校教育法第83条に基づく「各種学校」としての認可を受けるためには、私立各種学校の所轄庁である各都道府県知事の認可を受ける必要がある。平成16年6月に、文部科学省は各種学校の設置認可要件を緩和し、校地、校舎等についてはその一部についてのみ他の学校等の施設、設備を使用することが認められていたものを、そのすべてについて使用することができるものとしたところである。この制度改正をふまえ、所轄庁である各都道府県において、各種学校の設置認可基準を緩和

和するなど、地域の実情等に応じて適切に対処されることが必要である。

(ハ) 外国人労働者とその家族への語学教育等の支援

－日本社会での就労生活に円滑に適応できるように、訪日が予定されている外国人労働者とその家族に対して、現地における事前研修（就労・生活等の情報提供、語学教育等）の一層の充実を図る必要がある。

－訪日後の外国人労働者とその家族への語学教育等の支援について、国や地方自治体と受入企業や地域社会等が連携して取り組む必要がある。

(4) 受入側の意識

外国人を受け入れる側の日本社会の各層において、多様な考え方や価値観に対する理解を一層高めていくような環境に向けて引き続き努力していく必要がある。このために、学校教育において多様な考え方や価値観を尊重するような教育を推進していくとともに、地方自治体や企業等における研修においても、同様の趣旨が一層取り入れられるよう努めていく。

3. 外国人労働者受入問題

(1) 外国人労働者受入れの現実と今後のあり方

(イ) 外国人労働者の受入れについて、我が国は、「専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」一方、「単純労働者の受入れについては、国民のコンセンサスをふまえつつ十分慎重に対応することが不可欠」、また「単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが重要である」（第9次雇用対策基本計画、平成11年8月13日閣議決定）との立場をとっている。

ただし、現在約76万人と推定される日本国内で就労する外国人労働者を在留資格別に見ると、「専門的、技術的分野」の外国人労働者が約18万5千人（さらにその内わけを見ると、6万4千人余は「興行」）、「日系人」約23万3千人、「不法残留者」約22万人等である。このうち、日系人の多くは比較的単純な業務に従事していると推定されるほか、技能実習制度の趣旨に反して、技能実習生等が単なる労働力となっている例もあるとの指摘もある。

(ロ) 本審議会は、次のことを提言する。

外国人労働者受入れについての従来の方針は、これを基本的に維持するとしても、現状の分析や社会のニーズをふまえた上で、いわゆる単純労働者の受入れについてはどのように対応するか（たとえば、分野ごとに一定限度内で秩序ある導入の方途を考えることについての是非）等について十分な議論を行い、長期的に適応できるような国民的合意の形成を図る。その際には、欧米諸国で問題となっている、ある種の仕事は外国人にというような労働市場の分断現象（セグメンテーション）を招かないようにするなどの点にも留意する。

（２）専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れの拡大

（イ）我が国の活力を維持するという観点から、国内の労働力の活用を図りつつも、専門的、技術的分野において外国からの人材受入れを促進することが必要である。また、外国人の優秀な人材を受け入れるための環境を一層整えていくことも重要である。

具体的には、現在進行中の東アジア諸国との経済連携協定（EPA）交渉で、新たな分野での専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れの促進を図るほか、諸外国からの優秀な人材の受入れの拡大を図れるよう、日本国内で働く外国人の法的地位の安定性の確保等の観点から、在留資格制度の基準・運用の改善も必要である。

（ロ）東アジア諸国とのEPA交渉に関し、東アジア諸国とのEPA締結は、経済的利益のみならず、より広汎に域内の協力関係の構築を目指すものである。経済関係強化に資する「人の移動」の推進・円滑化は、相手国からの強い要望がある分野である。具体的には、医療・福祉分野などでの専門的、技術的労働の受入れの要請である。

本審議会は、次のことを提言する。

－専門的、技術的分野の人材の受入れには積極的に取り組む。交渉の結果、たとえば看護師、介護士等新たな分野での受入れを行う場合には、不法就労、不法滞在その他犯罪の防止等に留意し、国内で新たな問題を生むことがないよう、受入態勢について万全の準備を行う。

－国内の要請があれば、受け入れることになる外国人労働者に対して、現地あるいは日本国内において一定のトレーニング、語学教育をほどこすことを検討する。

（ハ）在留資格制度の基準・運用の改善

本審議会は、次のことを提言する。

一 専門的、技術的分野での就労のための在留資格の基準・運用の見直し

背景

「規制改革・民間開放推進3か年計画」においては、「平成17年を目処に策定が予定されている第三次出入国管理基本計画の策定に際しては、我が国が必要とする幅広い高度人材の獲得に向けて、我が国労働市場への影響を考慮しつつ、高度人材の範疇、高度人材の具体的受入策等について検討していくべきである。その際、幅広く人材を受け入れることの是非についても社会的コスト等多様な角度から検討すべきである」とされている。この関連では、たとえば、我が国で外国人が専門的、技術的分野において就労するための在留資格（「技術」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」「投資・経営」等）について基準、運用の緩和が必要であるとの指摘がなされている。また、留学生が引き続き在留して日本企業に就職するために、就労の在留資格への変更を希望する場合、大学の「専攻」と就職する「業種」、「職種」の一致が要件とされることについても緩和が必要であるとの指摘がなされている。

一 在留期間の上限の伸長

背景

専門的、技術的分野の外国人労働者が日本国内で就労する場合、一度に付与される最長の在留期間は3年であるが、我が国の発展に資する高度な人材が安定的に事業に専念するには、より長期の在留期間の付与が必要であるとの指摘がある。この点については、「規制改革・民間開放推進3か年計画」において、在留資格取消制度の創設、その施行状況及び実態調査体制の整備状況等もふまつつ、高度な人材については、外国人の勤務先に一定の要件を設けるなどの措置を講じた上で、在留期間の上限を5年程度に引き上げることについて検討し、結論を平成18年度に得ることが記されている。

一 永住資格付与の条件の透明化、緩和

背景

永住者の在留資格を取得する場合、入管法では同法で定める要件を満たした上で、「日本国の利益に合すると認めるときに限り、これを許可する」とされている。この点については、「規制改革・民間開放推進3か年計画」の中で、平成16年度中に永住許可要件のガイドライン化を図ることが記されている。

(3) 研修・技能実習制度の改善

(イ) 研修・技能実習制度については、一部で低賃金の単純労働者を確保するために利用されるなど、途上国への技術移転という本来の趣旨から乖離している面があるとの指摘がある。また、研修生、技能実習生の失踪者の増加のほか、研修生への研修手当や技能実習生への賃金をめぐる問題、技能実習生が加入すべき社会保険未加入問題も顕在化している。

(ロ) 本審議会は、次のことを提言する。^(注)

一 研修生の適切な選抜

真に意欲のある研修生を確保することが、健全な制度運営を行うための第一歩であるといえる。このため、我が国の受入機関が、研修生の選抜、派遣をになう相手国の送出国機関を選定する際は、誠実で信頼できる送出国機関を選定し、研修生の送出しの過程における研修生選考の一層の適正化を図る。

一 適正な受入体制の向上

研修生の受入れの大半を占めるいわゆる団体監理型の研修事業主体に対し、研修生のより一層の適正な受入れについて徹底して指導を行う必要があり、このための必要な手当を図る。

4. 人的交流拡大と犯罪・テロ・治安対策

人的交流及び我が国への観光促進の観点から、短期滞在の外国人の日本入国手続を一層円滑化すべきである。出入国管理等の厳格化を含め犯罪やテロ・治安対策等への対応は必要であるが、促進すべき交流が阻害されるようなことがあってはならず、政府としては、二つの要請のバランスをとりつつ、双方の政策目標を実現していかなくてはならない。

(1) 人的交流拡大

(イ) 特に、近隣諸国・地域に対する査証手続等、入国管理に係る手続の一層の緩和措置を含め、人的交流拡大、訪日観光促進等を図る必要がある。

(ロ) 本審議会は、次のことを提言する。

(注) 国内の受入企業、実習生の双方から技能実習期間の延長や再受入れ等を認めてほしいという要望があるが、研修・技能実習制度の本旨から、上記(3)の(ロ)を実施することが先決であるとの指摘がある。

－我が国への入国者数が多い韓国、台湾については、不法滞在等の問題に留意しつつ、短期滞在査証の免除を実現する。

－中国団体観光旅行の査証発給対象地域を拡大する。

－次世代をになう青少年交流の拡大の観点から、修学旅行査証免除・手数料免除等を促進する。

－留学生、就学生の受入れについては、真に勉学を目的とする者が排除されないことがないように留意しつつ厳格な在留資格審査を行う一方で、関係機関とも連携しつつ受入支援策（奨学金、宿舎、学生割引制度の適用等）の一層の充実を図る。

（２）犯罪・テロ・治安対策

（イ）出入国管理の厳格化

我が国は、ＩＣ旅券について、国際民間航空機関（ＩＣＡＯ）における国際標準作りに積極的に参画してきている。主要国は近年中にＩＣ旅券を導入するための準備を進めている。また、米国は、既存の査証免除措置を継続する条件として、査証免除対象国に対して生体情報を記録したＩＣ旅券の導入を要求しているほか、入国する外国人のほとんどすべてから顔情報、指紋の生体情報を読み取る方針を表明しており、ＥＵにおいても、居住許可証等への生体情報の利用等、生体情報を活用した出入国管理の厳格化が検討されている。

本審議会は、次のことを提言する。

－我が国としても、自主的判断に基づき、渡航文書に関わる犯罪防止への国際的取組みに貢献し、日本旅券の信頼性を高め、もって国民の円滑な海外渡航を確保するため、国際標準に準拠したＩＣ旅券を早期に導入するよう努める。

－国際的趨勢をふまえ、適切な出入国管理措置のあり方について関係省庁横断的な場で検討を行う。その際、個人情報保護、人権の尊重にも十分な配慮を行う必要がある。

（ロ）不法滞在者・外国人犯罪の取締りの強化及び外国人の人権侵害の防止等

政府は、今後５年間で不法滞在者を半減させることを目標としている。また、政府は、不法滞在者や一部の外国人による犯罪の取締りの強化に取り組んでい

るが、これは、国内において合法的に滞在している外国人が我が国において正当な評価を受ける上でも重要である。同時に、外国人に対する人権侵害の防止、個別ケースにおける人道的配慮も重要である。

本審議会は、次のことを提言する。

－外国人犯罪の適切な取締り及び犯罪防止のため、犯罪対策閣僚会議において策定された「行動計画」に基づいた犯罪対策を着実に実施する。その際、外国人の人権確保に十分な配慮を払う。

－人身取引を始めとする外国人労働者等の人権侵害を防止するとの観点から、同行動計画にも言及されているとおり、不法就労をあっせんするブローカーや雇用主の摘発を強化する。また、人身取引防止のための上陸許可基準の見直し、被害者保護の強化等も検討する。

－人身取引は重大な人権侵害であり、その撲滅に向け、国際組織犯罪防止条約補足人身取引議定書の早期締結及びそのための法整備を含めた所要の措置をとることが必要である。

法整備の内容や被害者保護策等に関する行動計画は、人身取引に関する関係省庁連絡会議において年内にも策定されることになっている。その際、これまで不法滞在のために処罰及び退去強制の対象であった外国人被害者は、人身取引の被害者として保護の対象でもあることにかんがみ、既存のシェルターの一層の活用等、所要の措置を講じる必要がある。

5. 外国人問題を扱う政府の体制整備について

本審議会は、上記2から4までに掲げた外国人問題を省庁横断的に扱う政府の体制の整備を提言する。

(了)

開催実績・議題

平成14年

10月18日 第1回総会

議題：審議会の運営及び審議事項について

12月12日 第2回総会

議題：「領事改革」及び「領事のできることに、できないこと」

平成15年

1月28日 第1回領事改革部会

議題：（１）「新しい領事業務のあり方（領事の理念と原則）」
についての取りまとめ

（２）邦人保護に関連する危機管理

同日 「新しい領事業務のあり方（領事の理念と原則）」発表

2月5日 第1回外国人問題部会

議題：（１）今後の議論のとり進め方

（２）外国人の入国に係わる問題

3月25日 第3回総会

議題：外国人問題について

（注：第1回外国人問題部会の議論を踏まえた審議）

4月15日 第2回領事改革部会

議題：旅券事務を巡る現状と課題

5月21日 第3回領事改革部会

議題：領事サービス（子女教育、医療、在外選挙等）の現状
と課題

6月18日 第4回総会

議題：領事改革に関するこれまでの議論の第一次取りまとめ

6月30日 領事改革に関する「第一次とりまとめ」発表

10月1日 第2回外国人問題部会

議題：在日外国人及び日系人の短・中期滞在に係る諸問題

11月19日 第5回総会

議題：在日外国人及び日系人の短・中期滞在に係る諸問題

平成16年

2月12日 第3回外国人問題部会

- 3月31日 議題：在日外国人及び日系人の長期滞在に係る諸問題
第6回総会
- 5月12日 議題：在日外国人及び日系人の長期滞在に係る諸問題
第4回領事改革部会
- 5月14日 議題：イラクにおける邦人人質事件及び領事改革
第4回外国人問題部会
- 5月28日 議題：外国人労働者の受け入れ問題及び外国人犯罪の現状・
対策
第5回外国人問題部会
- 6月9日 議題：在日外国人労働者の雇用・就労問題・社会保障及び
対外関係の視点から見た外国人問題
第7回総会
- 6月21日 議題：領事改革に関する答申概要
第6回外国人問題部会
- 7月26日 議題：在日外国人に係わる教育問題
第8回総会
- 9月9日 議題：外国人問題に関する答申骨子
第5回領事改革部会
- 9月16日 議題：領事改革に関する答申とりまとめ
第7回外国人問題部会
- 10月5日 議題：外国人問題に関する答申とりまとめ
第9回総会

委員名簿

(五十音順)

植本	眞砂子	日本労働組合総連合会副会長
大来	洋一	政策研究大学院大学教授
仮野	忠男	政治ジャーナリスト、徳島文理大学総合政策学部教授
北脇	保之	静岡県浜松市長
衣笠	祥雄	野球解説者
◎熊谷	一雄	(株)日立製作所特命顧問
櫻井	敬子	学習院大学法学部教授
櫻木	和代	日本・カンボジア法律家の会代表、日弁連国際交流委員会委員
佐藤	郡衛	東京学芸大学国際教育センター教授
谷野	作太郎	(株)東芝取締役
塚田	和夫	全国農業協同組合中央会常務理事
○手塚	和彰	千葉大学大学院専門法務研究科教授
寺嶋	潔	(財)運輸政策研究機構会長
中谷	和弘	東京大学大学院法学政治学研究科教授
中山	恭子	前内閣官房参与
新居	誠	前共同通信編集局長、白鷗大学客員教授
西原	鈴子	東京女子大学現代文化学部教授
朴	恵淑	三重大学人文学部教授
矢崎	義雄	国立病院機構理事長
横山	太藏	海外貿易開発協会理事長

以上20名

注：◎印は会長、○印は会長代理