

## 【講演①】日本社会の安全安心をとりまく状況の変化と入管行政

法務省大臣官房審議官 佐々木聖子

警察関係の皆様には日ごろから入管行政に御協力、お力添えを頂いている。貴重なこの場をお借りして御礼申し上げたい。

さて、本日は、国際化の進展への対応というお題を頂いている。入管行政は、外国人関連行政であり、いろんな観点から外国人問題に携わっている。今日は、まずは、今、入管の最前線でどんなことが起こっているのかを若干ご紹介した上で、今回のフォーラムのお題である定住外国人との共生政策に触れてみたい。

### 1. 入管行政の仕組み

入管行政を若干ご紹介したい。私たちは入管の3本柱という言い方をよくする。空港や海港で入国審査を行ういわゆる狭義の入国管理、一旦日本に入られた方の在留を管理する在留管理、そして問題のある外国人を日本から退去させる退去強制手続が入管の3本柱である。難民条約に日本も入って以来、難民認定手続を入管法が規定することになり、4本目の柱という構成になっている。

入管法は大体今の柱に沿って手続が書いてあるが、その中で、入管的に日本の外国人政策を表明している点が3つある。

1つは、どういう人を日本に入れないかということ。条文でいうと5条に、こういう人は上陸させないという事由が並んでいる。これが日本に入れない外国人のカテゴリー、つまり日本はこういう外国人は入ってきては困るという政策表明をしているのが1つ目である。

それから、24条、日本はこういう人にもらっては困る、こういう人は退去強制をするという事由が書いてある。入れないカテゴリーと退去させるカテゴリーは、日本にとって好ましくない外国人のカテゴリーであるので、大体これらは類似している。

もう1つが、これは入管法の別表として表になっているが、在留資格。これは逆に、日本はこういう人は入れるという政策表明がされているのが入管法の在留資格である。全部で30種類あるが、こういう人は日本に受け入れるという表明をしている。日本はよく単純労働者を入れていないというが、いわゆる単純労働的な作業・活動をする人用の在留資格がないという形で、日本は単純労働者を入れないという政策表明をしているということである。

### 2. 円滑かつ厳格な入国管理

1つ目の柱、狭義の入国管理でどんなことをしてきたか、今、何が起こっているかをお話ししていきたい。恐らく今日のテーマの主なところは2つ目の柱の在留管理かもしれないが、その前提として、水際対策の重要性が昨今言われており、入口のところでどんなことをしてきたかについて若干御紹介したい。

#### (1) 水際対策の変遷

入管が戦後に今のような形で行政を行うようになって、初期のころは朝鮮半島からの密航者対策が入管の主な仕事であった。正規に入ってくる外国人は非常に数が少なかった。小ネタであるが、東京オリンピックのあった昭和39年の外国人入国者数は年間で27万人であ

り、50年後の今度の東京オリンピックの年には2,700万人になって100倍になるのではないかと言っていたら、とうに2,700万人は超えそうな勢いになってきて、この小ネタが使えなくなってきた。その位だったため、主として入管の役割は朝鮮半島からの密航者を退去強制することだった。

その後、1970年代になり、女性で、当時の言い方でいわゆるジャパゆきさん、その後、パキスタン、バングラデシュ等、当時の査免国からの不法就労男性が増えてきた。

水際対策的には、インタビューで何をしに来たのかというやりとりを空港のカウンターで行い、「広島、長崎に行きます」「嘘だろう」みたいなインタビューで対峙していた時代から、だんだん偽装パスポートが巧妙化してきた。そうするとこちらも偽装旅券の監視技術を向上させた。そうしたら、旅券そのものはいじらないで、なりすまし、要するにいくら鑑識能力を上げて旅券自体が本物なので見抜けないという案件が増えた。なりすましを見破るには指紋が決め手になる。平成19年に指紋の入国審査への活用を始めた。そうすると今度は指紋の偽装が起きてきた。私たちは指紋偽装の検知機能のついた機器を作るようになった。そうしたら今度は、入国のときは正しいやり方で入ってくるが、入ってきてから実際に在留資格と違うことをやっている偽装滞在という手段で在留を画策する。そうしたら、こちらは入国管理勝負ではなくて今度は在留管理勝負というように、時代の流れとともに入管行政も変化してきた。

## (2) 新技術等

最近の私たちの手法としては、様々な技術を活用している。APIS (Advanced Passenger Information System) といって、文字情報として、飛行機が到達する前に、乗っている人たちの情報をもらってブラックリストにかけておき、この飛行機にこんな怪しい人が乗ってくるということで、言わば待ち構えていて捕捉することや、更に一步進んでPNR(Passenger Name Record)という、その人がどういうルートで飛行機に乗ってきたか、どういう予約を取ったのか、クレジットカードで買ったのか現金で買ったのか、同じ予約を誰と一緒に取っているのか等の情報を入手して分析している。そうするとその中にブローカーがいて、そこを一網打尽にするというようなことができるようになってきている。

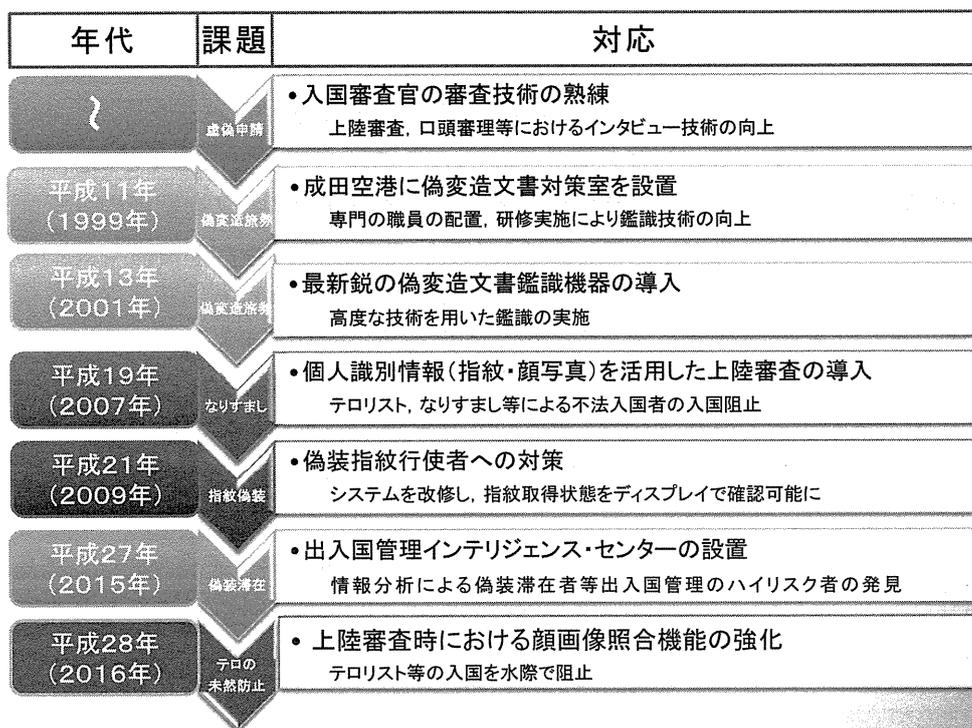
また、平成19年に導入した、指紋を使って入国審査を厳格に行うことも功を奏している。あれから早いもので10年間たったが、今の数で7,500人ぐらいを指紋でヒットさせて見つけている。これもアメリカが一番初めに指紋を導入して、日本は2番目だった。どこの国等が後をついてくるかと思っていたところ、韓国、台湾、最近になって中国も一斉ではないが部分的に始めているし、シンガポールも指紋を採り始めたということで、水際対策における個人識別情報の重要性が世界的に広まりつつある。

最近始めたことの3つ目は顔画像情報である。以前は、名前や指紋情報を私たちのブラックリストに入れておいてそれとヒットさせることだけを行っていたが、最近、技術の進歩に裏支えされ、顔写真でも問題の外国人を見つけることができるようになった。

技術もそうだが、大もとの情報がなければその技術も活かせない。情報が命ということで、昨年、入管にもインテリジェンスセンターという情報拠点を作ったところである。

## 第2 円滑かつ厳格な入国管理

### 1. 水際対策の変遷



4

### (3) 国内外の関係機関との連携

何よりも、そうした情報を入手するに当たっては警察など関係各機関との協力が一層大事になってきている。その協力は国内機関だけではなく、国際的にも、もちろん ICPO の紛失・盗難旅券データベースは私どもも日々活用しているし、これから導入されようとしているアメリカとの間での指紋照合システムなどについても大いに期待されることである。

### (4) 円滑・迅速化の要請も増大

ただ、厳しいことばかり入国のところでやっていけばよいわけではないというのが入管の特長である。もちろん厳しいことをやるが、同時に、2020年までに訪日外国人客4,000万人を目指すという観光立国政策の中で、水際対策をやりつつ円滑な入国審査もやらなければならないという、二つの一見違った方向性の課題に取り組んでいるところである。

これも技術を活用している。指紋を採ることにして効果を上げているという話を申し上げたが、入国審査で指紋等を取るところに結構時間がかかるので、指紋と顔写真を撮る部分だけを列でお待ちいただいている間にやってしまい、Wi-Fiでこれを審査ブースに飛ばして、審査ブースにその方が到着したときにはもう全部ブラックリストとのチェックが終わっているというようなもの、バイオカートと称しているが、これを昨年導入した。思った以上に効果があり、審査時間が3割ぐらい減になった。

顔認証技術を、手続の円滑化の方にも使おうとしていて、再来年には、大きな空港では、日本人の皆様の出帰国手続は全部自動化される。あるいは、外国人の方で、私たちは Trusted

Traveler Program (TTP) と言っているが、何度も日本にいらっしゃるビジネスマンの方などにも自動化ゲートを使っていただくことを開始した。正確性が確保される技術があるところについてはできるだけ自動化、機械化をして合理化をし、入国審査官は本来やるべき厳格化の審査のところ集中できるようにという対策を採っているところである。

テロリストの水際阻止は、入管が背負った課題としてこれまでになく重要性を増している。これはオリンピックがなくても必要であるが、オリンピックの年までにこうした道筋をつけた政策を全部実のあるものにしていかなければいけないと思っている。先ほどの3本柱の1つ目について御紹介をした。

### 3. 適正かつ共生社会を支える在留管理

さて、このたびのセミナーのテーマでもある定住外国人との共生に向けた日本社会の在り方という意味で入管行政の関わる部分について御紹介するとともに、若干の将来展望について私見を述べたい。

#### (1) 在留外国人のプロフィール

27年末現在、外国人の中長期在留者数、つまり観光などで一時的にいらした人を除いて、じっくり日本で住んでいらっしゃる方が223万人。その半年後の数も出ており、昨年6月末で230万人という数である。27年末の全人口に占める外国人の割合は約1.76%である。これをこれからどう考えていくかだと思ふ。もちろん年々伸びている。早晩2%になると思うが、2%の外国人に日本社会がどう対峙していくのか、今後何%に上がったときに日本社会がどうあるべきかということを考えていかなければいけない。

230万人のうち、永住者、特別永住者（いわゆる在日の方）を合わせると大体100万人ちょっとなので、在留外国人の半分は永住者又は特別永住者である。残った100万のうちの約半分が働く在留資格を持った外国人。これは20万人ぐらいの技能実習の人も含めているので労働者と言っていいかどうか分からないが、いずれにしても働く在留資格を持っている方が50万人ぐらいである。

最近厚生労働省が発表した働く外国人100万人という数字があるが、あれは留学生のアルバイトや日本人の配偶者の方で働いている外国人の方も全部入れた数字なので、入管の在留資格としての就労を目的とした外国人の数とは対象が違う。

100万人が永住者、残りの100万人の半分が働くことを目的とした方。あとは、日系人など、あるいは日本人と結婚された方々という在留資格を持っている方が30万人ぐらい、留学生が25万人というのが日本における外国人の像である。

日系人というのはきちんと定義できないので、入管的には日系人の方の定義を、ブラジル又はペルー国籍で、永住者、定住者、日本人の配偶者等という、いわゆる日系人の方が得ている在留資格を持っている方々であるとした。表3のような動きである。リーマンショックの後に、働くことを目的に来られていた日系人の方が多く帰国された。そのときに帰国支援費用などをお渡しするという政策も取ったが、急激に減り、近年若干また上がりつつある。

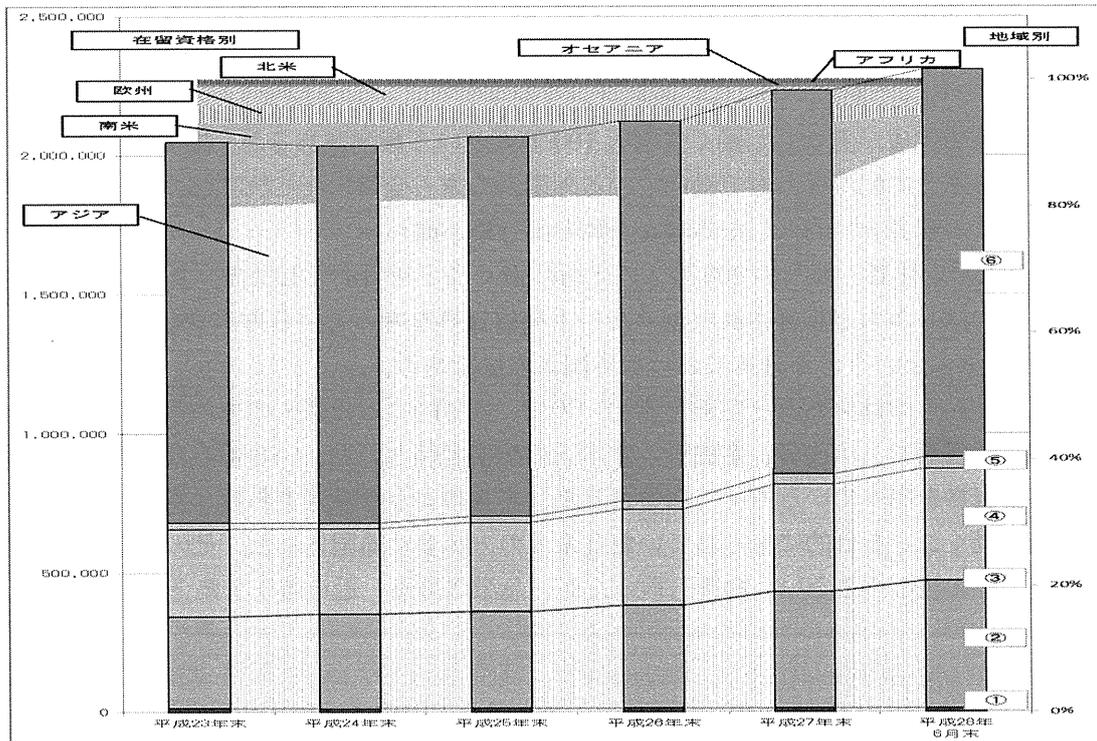
第3 適正かつ共生社会を支える在留管理  
1. 在留外国人のプロフィール

在留資格別在留外国人数の推移

在留資格	平成23年末	平成24年末	平成25年末	平成26年末	平成27年末	平成28年6月末
① 別表第一の一の表	12,653	12,499	12,956	12,727	12,712	12,707
教授	7,859	7,787	7,735	7,565	7,651	7,666
宗教	4,106	4,051	4,570	4,528	4,397	4,359
芸術	461	438	432	409	433	449
報道	227	223	219	225	231	233
② 別表第一の二の表	329,612	339,118	346,976	369,143	417,985	458,237
技能実習	141,994	151,477	155,206	167,626	192,655	210,893
技術・人文知識・国際業務	110,488	111,994	115,357	122,794	137,706	154,021
技能	31,751	33,863	33,425	33,374	37,202	38,600
経営・管理	11,778	12,609	13,439	15,184	18,109	20,117
企業内転勤	14,636	14,867	15,218	15,378	15,465	15,966
教育	10,106	10,121	10,076	10,141	10,670	10,772
高度専門職					1,508	2,688
興行	6,265	1,646	1,662	1,967	1,869	2,077
研究	2,103	1,970	1,910	1,841	1,644	1,616
医療	322	412	534	695	1,015	1,340
法律・会計業務	169	159	149	143	142	147
③ 別表第一の三の表	2,209	2,320	2,379	2,614	2,582	2,813
文化活動	2,209	2,320	2,379	2,614	2,582	2,813
④ 別表第一の四の表	311,352	303,416	316,729	341,944	381,789	399,601
留学	188,605	180,919	193,073	214,525	246,679	257,739
研修	3,388	1,804	1,501	1,427	1,521	1,617
家族滞在	119,359	120,693	122,155	125,992	133,589	140,245
⑤ 別表第一の五の表	22,751	20,159	22,673	28,001	37,175	41,578
特定活動	22,751	20,159	22,673	28,001	37,175	41,578
⑥ 別表第二	1,368,772	1,356,144	1,364,732	1,367,402	1,379,946	1,392,452
永住者	598,440	624,501	655,315	677,019	700,500	713,604
定住者	177,983	165,001	160,391	159,596	161,532	164,880
日本人の配偶者等	181,617	162,332	151,156	145,312	140,349	139,746
永住者の配偶者等	21,647	22,946	24,649	27,066	28,939	29,900
特別永住者	389,085	381,364	373,221	358,409	348,626	344,322
計	2,047,349	2,033,656	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,307,388

地域別在留外国人数の推移

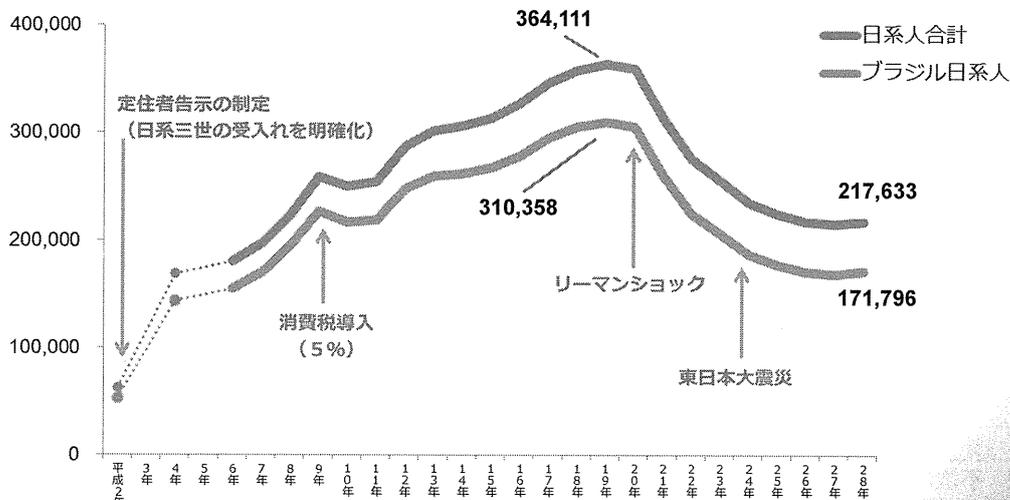
地域	平成23年末	平成24年末	平成25年末	平成26年末	平成27年末	平成28年6月末
アジア	1,629,944	1,638,417	1,676,343	1,731,896	1,835,811	1,904,678
南米	274,687	253,243	243,246	236,724	234,633	237,630
欧州	56,230	56,894	59,248	62,752	68,179	69,894
北米	62,119	61,066	62,749	64,486	66,064	67,235
アフリカ	10,809	10,880	11,548	12,340	13,368	14,001
オセアニア	12,729	12,536	12,694	13,035	13,561	13,347
無国籍	831	620	617	598	573	603
計	2,047,349	2,033,656	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,307,388



**第3 適正かつ共生社会を支える在留管理**  
**1. 在留外国人のプロフィール**

**我が国に在留する日系人の数の推移**

注：入国管理局では日系人に限定しての統計は有していないため、ブラジル又はペルーの国籍の者で、かつ、日系人が通常我が国に入国する際に付与される「永住者」「定住者」「日本人の配偶者等」の在留資格で在留している者を計上している。



注：平成2～5年までは、隔年で統計を作成していたため、平成2、4年の数字のみ存在。  
 注：平成27年までは各年末時点、平成28年は6月末時点の数値

先ほど、在留外国人の半分が永住者という話をしたが、永住者と特別永住者を合わせた数で御紹介をしたものである。御覧いただけるように、特別永住者の方は、年々減っている。日本人の方と結婚されてそのまま子供さんが日本国籍を取られたり、あるいは比較的簡易な手続で帰化ができるので帰化をしたりということで、在日の方々は減って、その一方で一般の永住者は増えている。

脱線をするが、移民とは何ぞやというお話である。日本は移民国家ではない。安倍総理も日本は移民政策を取らないという前提でということをよくお話しになる。入管的にも、移民の定義とは何かと聞かれたときには、「入国の段階で永住者の在留資格は日本では取れないことになっている。必ず何らかの在留資格で日本に来て、それから国内で一定の条件を満たした方が永住申請をして永住許可になる。つまり、アメリカやオーストラリアの移民国家のように入国するときから日本をついの住みかにする、日本で言えば永住者という在留資格を入国の段階で取る人はいないという限りにおいて、日本は移民を受け入れていない」ということが言える。しかし、移民の定義がきちんとあるわけではないが、いずれ日本での生活を経てついの住みかを日本にしたという方はこれだけいる。これを移民と言うかどうかは論の分かれるところだと思う。

**(2) 不法滞在者等対策**

今、日本にいる外国人の方はどんな方々なのかについて御紹介をした。その数は正規にいる方であるが、そこからドロップアウトした人たちをきちんと管理するのが入管の大事な仕事であり、警察とも連携して行っている。

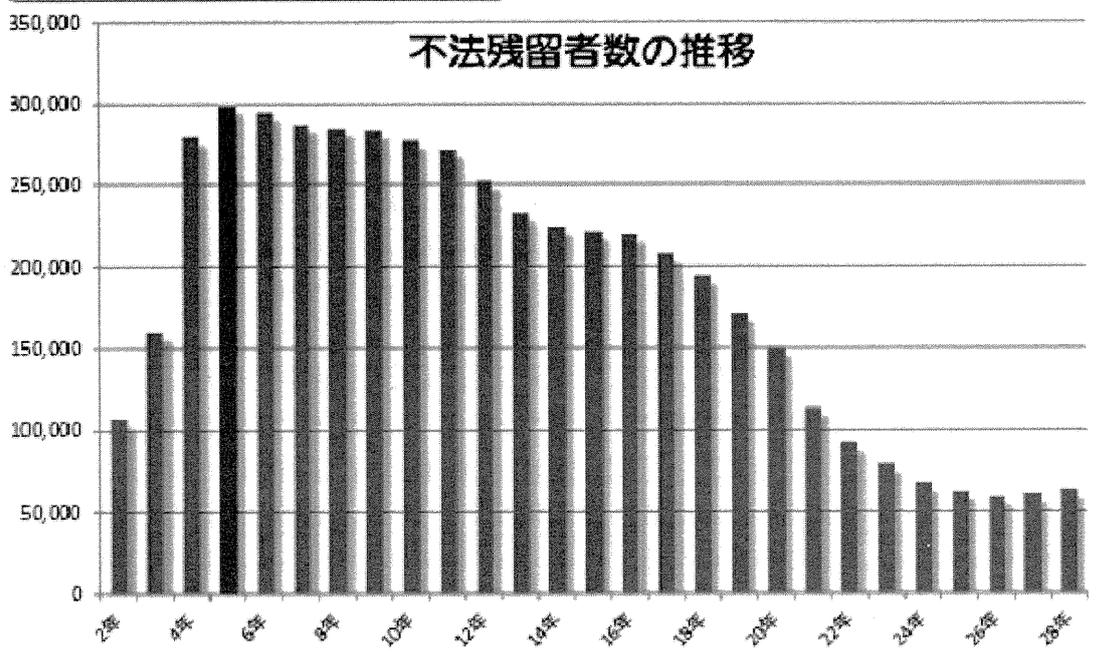
先ほど庄司先生、デ・ブリュッカー先生のお話にも、アンコントロールラブルな人たちが問

題というお話があったが、日本のいわゆる不法残留者、要するに在留期限が切れた人ということで定義をして見ていただく。

御記憶の皆様も多くいらっしゃるかもしれないが、平成一桁の時期には、一番多いときで30万人近くの不法残留者がいた。そのころは、バングラデシュ、パキスタンなど査免の人がわーっと来て、建設労働現場などに摘発に行ったりすると一遍で30人も捕まえてきたという時代である。

そこから、とにかくこれを秩序だった形に戻そうということで、不法滞在者対策を強化してきた。これはまさに警察の皆様と足並みをそろえて共同して行ってきたものである。特に平成16年から21年までの5年間で不法滞在者半減計画を政府を挙げて行い、半減までは行かなかったが、おおむね達成した。警察、入管が頑張っただけではなく、時代の状況もあったが、罰則を強化するあるいは自発的に出頭しやすくする、もとより指紋を導入して入国審査を厳しくするなどということを行った結果である。昨年の1月1日で大体6万人ぐらいまで減っている。

### 第3 適正かつ共生社会を支える在留管理 2. 不法滞在者等対策



(注) 平成2年は7月1日現在、平成3年から8年までは各年6月1日現在、平成9年以降は各年1月1日現在の数値である。

ただ、冒頭に所長からお話もあったように、ずっとこの先まで減少していたものが、昨年からちょっとずつ上がっている。恐らく今年もちょっとだけ上がると思う。全体的に入国外国人が増えていることの影響もあるが、私たちとしては一層の緊張感を持っている。

さて、ここから今の入管が抱える今日的な問題である。偽装滞在者、堂々とオーバーステイをするというのではなく、一見、正規の在留資格を持っているようで、実はいろいろな虚偽の申請をしているというものである。これも時代とともに変遷をしてくれている。古典的なところでは偽装結婚。その後、偽装コック、偽装 IT 技術者など、いろんな偽装系が出てき

ている。これを何とかしなければいけない。不法残留以上に暗数というなかなか顕在化しないものなので、私たちとしては大きな懸念、危機感を持ちつつ、この問題に対応しつつあるところである。

### (3) 今日の問題点

あと、入管の最近の問題としては、なかなか不法滞在者等を送還できないでいるということがある。先ほどブリュッカー先生のお話の中に、各国とリアドミッション、要するに退去の引取協定を結ぶというお話があったが、国によっては自国民であるにもかかわらずなかなか引き取らない、旅券を出さないとか、商用機で送還しようとする大声を上げて暴れて機長から下ろされてしまうとか、そんなこともあってつい先日チャーター送還をした。それはそれで完遂したが、本来帰るべき人がある意味送還を忌避して、本来であれば収容しておくところを、余り長くも収容できないので仮に放免をしているというのが非常に多くなってきている問題がある。

それから、この度は長くは触れられないが、難民の問題。もちろん日本は難民条約に加入をしていて本当の難民は救うという使命を持っているし、もちろん私たちも本来救うべき人を一刻も早く救う、安定した在留資格を付与することに努めているが、近年の状況として、難民認定の申請をすると長く日本にいられる、あるいは日本で働けるということに着目して実際には制度を濫用して来る人が増加し、昨年、ついに申請者が1万人を超えた。もちろんその中にはちゃんとした難民の方もいるが、これを何とか本来の姿に正常化させたいということではいろいろ工夫をしているところである。

### (4) 新しい在留管理制度

最後のパーツになった。先ほど述べた入国の水際はもちろんしっかりするが、その後の在留管理をどのようにしていくかというところが入管にとっても引き続きの課題である。実はこれは河合所長とも御一緒させていただいた制度改正であったが、平成24年に、それまであった外国人登録制度を廃止し、入管の手続と外国人登録の手続を合体し、全部の外国人の在留情報が法務大臣に集まってくるような制度にした。

同時に、外国人の方が住民票に登載されることになり、自治体の皆様との情報と入管の情報をオンラインでつなぐ。つまり入管の正確な情報を自治体とも共有することにより、その自治体にしてみればどういう外国人の方がその自治体に住民としていらっしゃるかということを中心に把握して様々な行政サービスを行うという土台を作った。これも今日は詳細には触れられないが、これが一つきっかけとしては日本社会における外国人との共生の土台となる制度づくりがなされたものと理解している。

ただ、情報としてはそういう土台ができたが、例えば子どもの教育や社会保障の話や、様々な住民あるいは日本社会の構成員として住まわれる外国人の方が、どういう行政サービスを受けるとか困ったことがあれば相談に行くとか、日本人と同じような、それプラス若干、言葉の問題とか、ハンディと言っただけではいけないと思うが、外国人であるが故に抱えている問題や困ったことについて社会がどう対応していくかということについては、今お話をしたような、ある意味入管行政を超えるところで、政府全体として対応していかなければいけない問題がまだまだ残されていると考えている。

先ほど述べたように、どういう外国人を受け入れるかは受入れ範囲の話として、これは政策として今後考えていくことになる。なかなか一遍に外国人労働者全面解禁などということにはならないと思うが、国民の皆様が一体どういう日本を作りたいのかということにかかってくると思う。

例えば日本の人口減少分を外国人の方の力を借りて埋めていって日本の国力を維持したい、そういう日本を作りたいのか、あるいは、よく、美しき小さい日本という言い方をする方もいらっしゃるが、人口イコール国力という言に従えば、国力が下がってもそれなりにみんな楽しく生きていければいいという日本にしたいのか、一体日本はどのような方向を目指しているのかという、国民的コンセンサスという言い方を私たちはよくするが、そうした本当の国としての在り方みたいな議論あるいはビジョンを作った上で、その中でどのように外国人の皆さんに力を借りるのかという議論をまだまだしていかなければいけないと思う。

なかなか進まない議論と感じていらっしゃる国民の方も多いかと思うが、共生政策、日本に住まわれる外国人の方の在留の環境を整えることと、受入れをどうするかという、この2つの話は決して別々の2つの話ではなく、まさに日本がどうあるべきかという話と合わせて今後考えていかなければいけない問題と思っている。

入管としても、受入れの話、それから共生政策の話、何をやるにしてもやはり今の受入れがきちっと秩序だったもので、外国人と一緒にやっていけるという気持ちがあれば、なかなかどちらの議論も進んでいかないのではないかと思っているので、まずその役割はきちり果たした上で、次世代の日本の在り方についての議論に入管行政としてもきちり関わっていきたいと思っている。

その中で、先ほど述べたような在留管理の在り方ももう少し外国人に寄り添うような、入管が寄り添うと言うと監視強化みたいなイメージがあるが、寄り添いつつ見守っていくような管理ができないかと、ここは私の私見であるが、考えているところである。皆様の御意見などを頂戴できればと思っている。

**【講演②】新来外国人住民を迎えて、警察の役割を考える**

愛知淑徳大学大学院教授 ブイ チ トルン

今日はせっかくの機会なので、新来外国人住民を迎えて警察はどうするかという話をする。皆さんは違和感があるかと思うが「新来外国人」という言葉を使っている。私しか使っていないが、後で、そのことに関して説明したい。

話の流れは、日本にいる外国人の現状ともう少し彼らの立場を考えてもらいたいということである。日本社会の特有性があり、外国人はいつまでも外国人のような感じがある。他の国の場合は、移民の国は別にしても、例えばヨーロッパは移民の国ではない、移民は受け入れるが、移民政策とは少し違う。それでも10年、20年居住し、生活し、仕事をするとその国民になることが多いが、日本の場合、外国人は何十年たっても外国人という感じがある。その辺はちょっと考えないといけないと思う。

その特有性から、外国人は現在230万人が正規の立場として日本にいるが、それ以外にも結構いる。私が強調したいのは、日本は単一民族社会と言いながら、文化性のほうで言うと非常に多文化性の社会であることを説明したい。

現在外国人が多いことによって犯罪が増えているようなイメージがあるが、どこが問題か、どこが焦点か、ちゃんと絞って対応すべきだと思っている。簡単に言うと、例えばこの10年間のデータを見ていると、犯罪の検挙件数は半減ぐらいになっている。その半減はどこに相関があるかということ、さっきの説明にもあったように、不法滞在者が減った分、犯罪も減ったわけである。不法滞在は犯罪の温床のようなところがあるから、もっと重点的に対応しないといけない。

犯罪の話も少し触れてから、先進国の幾つかのデータを見ていく。ただ、現時点では日本のように軽犯罪とか窃盗のような犯罪よりも、欧米では今大事にするのはやはりテロの問題や暴動である。その話に少し触れたい。

テロ等の関係で、日本もこれから対応しないといけないと思う。特徴としては、1世の人たちが暴動やテロに加わることは少ないと私は思っている。むしろ2世として育てられた人たちのほうが問題を起こすことが多い。当然、移民に紛れ込んでテロが入ってくることは別の問題だと思うが、住民として1世のほうはそれほど大きな問題を起こさない。これから日本は開国して労働者をもっと入れる必要があるが、今よりも10年先20年先にその辺は対応しないといけないとは思っている。先進国の事例に少し触れて、日本がこれからどうすべきか提案したい。

最終的に、警察はこうすべきということ、私は、外国人としてではなく、専門家として提言したいと思っている。50年近く住んでおり、仕事は日本の外国人受入政策、そしてオーストラリアの移民政策を兼ねて研究してきた。その知見から少し提言していきたい。

警察だけでは当然治安維持はできないと思っている。全社会が一緒に連携して対応しないといけない。行政はどうすべきか、経済界はどうすべきか、そういうことにも少し触れた

い。

## 1 日本社会に特有の要素と新来外国人の実態、特徴

まず、日本社会のことと外国人の実態に関して9つの項目にわたって話をしていきたい。

### (1) 日本社会の特有的な要素、意識

1つ目は、日本社会の独特な文化性がある。それはとても素晴らしいことだと思っている。一般の日本人は、日本は世界と違うという感覚だが、私から見ていると一緒だと思う。日本文化に誇りを持つということはとても素晴らしく、アイデンティティーとしてはよいと思うが、(日本と世界は)全く違うのではない。ただ、その感覚が強いから、どうしても線を引いて外国人と日本人の2つに分けてしまうような感じがある。

ただ、考えてみると、外務省のデータで、世界には日本の国籍のままで長期滞在している人、永住権を持っている人が100万人以上いる。実際はもっと多いと思う。外務省が把握しているのは3か月間以上外国に長期滞在している人や永住権を持って登録している人たちである。登録していない人たちは、もっといると思う。それ以上に、日系人がいる。260万人という外務省のデータがある。このことを考えると、今、国際社会の中には日本人がたくさんいるし、日本社会の中にはたくさん外国人がいることをぜひ気づいてもらいたい。外国人は一構成員としてこの社会にいる、そういう意識を持ってもらいたいと思う。

### (2) 豊かな国際性の日本社会

2つ目は、この社会の多文化性、豊かさである。在留外国人は230万人と説明があった。総人口の1.8%ぐらいである。最近では毎年5~6%ぐらい増えているが、先進国で見るとまだ少ない。

日本国籍へ帰化した人たちも考えないといけない。統計上では日本人だが、もともと外国から日本に来て、仕事をして定住して日本国籍を取得した人たちは、平成に入ってからだけでも35万人いる。昨日計算したら34万8,000人ちょっとだった。

毎年の国際結婚はどれくらいかおわかりだろうか。今は少なくなって、2万件である。多いときは1年間に4万件だった。そこから生まれた子供たちは毎年何万人である。これはハーフではなくてダブルの文化性の子供たちがこの社会に存在している。日本社会は、外国人の正規登録の数だけ見ているとそれほどではないが、実際はかなり多文化である。そのことに気づいてもらいたい。そのような感覚からこの社会をしっかりと見てもらいたい。

### (3) 外国人大量来日の3つの波

「新来外国人」という言葉をここで説明したい。日本の場合は、戦前・戦中に歴史的な背景から日本に来てずっと残った人たちのことを在日と言っている。私のように、あるいは私よりもっと古い人もいるが、戦後日本に来てニューカマーと言われた。50年間もここにいてニューカマーと言われて、それでいいのだろうかと思うが、この概念も変えないといけない。私はこの人たちのことを新在日と言いたい。

3つの波があるが、実は70年代や80年代、さっきのお話もあったように、ジャパゆきさん

は別にして、イランやパキスタンやたくさんのアジアの青年が来日した。例えば、80年代は土日の代々木公園の集まりを思い出すとわかる。その人たちは今、少なくなったが、残って幾つかの犯罪に走ることもあり、第1次の人たちは今も問題を起こすことがある。90年代の法改正の関係で日系人が急に増え、その後、一時中国人もたくさん増えたが、これらの人たちは私は第2次と思っている。

第3次は、近年のアジア諸国からの実習生・研修生、最近では留学生、この人たちのことを「新来外国人」と位置付けたい。この人たちは、またこれから増える。日本には、これから幾つか問題を引き起こすようなことがあり、それに対応すべきだと思っている。私は、これについては対応困難と予想している。なぜかという、日本の場合は、外国人という意識であり、労働者という意識を持っていない。

北朝鮮の人たちに対するコントロールやいろんなこともあるが、在日の人たちに、十分対策ができたのだろうかという問題もある。いたちごっここのようでは十分な対応ができていない。90年代の日系人の場合にもたくさん問題があった。最近はとても立派な言葉があって、多文化共生政策というが、それは言葉だけで、実態のほうはそれほどしっかりした対応ができていない。

これらの状況に対応できない中で、これから増える人たちにとってまた違うストーリーがある。とても対応が難しい面がいっぱいあると予想している。

(4) 大多数の在留外国人は長期滞在者・住民 大多数の外国人は長期滞在者である。さっき説明があったように、一般、そして特別永住者は100万人を超えている。在留外国人の約半分ぐらいである。その他の資格、日本人と結婚した者や定住者などを入れると、ずっと日本にいる方だけで6割以上になっている。だから、外国人だから一時的に日本にいてまたどこかの国に帰りそうな感覚ではない。彼らはもう住民であり、生活者であるという前提で対応していくことが必要だと思う。

当然、適法で受け入れた以上、法務省の佐々木審議官もおっしゃったことだが、社会も一定の責任を持って彼らの生活に対応しないといけない。私の考えは、彼らは底辺の労働力だけではなく、うまく活用すればこの社会の新活力となる。後で説明もあるが、もっと頭脳の役割を果たす外国人をどうやって入れていくかということである。今は底辺の労働力しかなく、ちょっともったいないと思っている。そのことも含めて、住民サービスのほうも含めて、対応すべきだと思っている。

最近では留学生が非常に増えている。この人たちは将来の定住者の予備軍として考えてもいい。私もその1人かもしれない。最初は4～5年ぐらい日本で勉強して帰ろうと思ったが、いつの間にか50年になってしまった。そういうようなこともあり、可能性としてはある。

留学生は最近すごく増えた。なぜ増えたかという、留学目的は当然あると思うが、もしかしたら、一部は労働者として、経済目的で日本に来る。

むしろ研修生のビザよりも留学生のビザのほうが取りやすい。そして、皆さんも分かると思うが、研修生の場合、計算してみると、少し前は時給300円ぐらいだった。今は400円になり、

すごく改善があったが、留学生のアルバイトは1,000円である。こちらの資格で来たほうが絶対得かと思う。その関係で増えたかなとは思っている。

#### (5) 在留外国人のほとんどがアジア人

外国人のほとんどがアジア人であるということ。何となく日本の社会は外国人ということ。金髪で青い目のような感じが多いが、実際は8割以上がアジアである。最近は東アジアも結構多い。あるいはASEANからも多い。アジア人に対してどのような対応をすべきか考える必要がある。

#### (6) 在留外国人の集住、エスニック・コミュニティ形成

エスニック・コミュニティの話になるが、調べてみると特徴がいっぱいある。例えば3つの大きなグループがある。韓国・朝鮮人の場合、九州に多いことは当然である。全国どこでもいるが、よく調べてみると、割合が高いのは京阪神である。中国人は東京が多く、大都会に多い。仕事の関係や先に来た人が連れてくるようなこともある。中南米の日系人の場合、中部あるいは北関東の工業集積地帯であるから、仕事のために日本に来ている。

地域によって人も違い、問題が異なる。そうすると、その地元あるいは地元警察の対応が他のところの参考にならない。自分のところで工夫して対応しないといけない。個々の対応をしなくてはならず、とても大変なことと思っている。

#### (7) 低い日本語能力

新来外国人の日本語能力が非常に低いことはご存じのとおりである。在日の方々の日本語能力は高いので生活面ではそれほど問題は大きくなる。

日本語能力が低いことは今後の対応に大きな問題である。見ていると、ボランティアからいろんな支援はあるが、行政からしっかりした対応ができていない。欧米などでいろいろな事例を見ていると、移民に対してまずは英語など現地の言葉を勉強させる。

オーストラリアの場合はどうのような政策を取っているかということ、移民で、永住ビザでオーストラリアに入ったら、510時間、まず英語学習の時間を与える。2ターム、3か月ずつを2回、しっかり勉強させる。そうすると、英語ができることによって仕事を見つけて仕事に行ける。税金を納める。彼らの生活が良くなることと同時に、社会にとっても利益がある。

夫婦で勉強していると小さい子どもをチャイルド・ケア・センターに預ける。チャイルド・ケア・センターに預ける料金も政府が払う。徹底的に言語を勉強させる。

日本ではこれから開国して外国人をたくさん受け入れるためには日本語教育をどう与えるか、環境を整備するか、その辺は非常に必要と思っている。日本語がわからないことによって、コミュニティを作ってしまう、地域社会から隔離され、そこから犯罪も生まれてくることもあるかと思う。

#### (8) 労働力100万人時代

外国人労働者はもう100万人を超えている。実際はもっと多いと思う。例えば、100万人の永住者はこれに入っていない。もっとももっと多いと思う。日本はさらに労働力を必要としていることもあるので、そのことを考慮した対応が必要である。

ただ、これら労働者の就労環境は非常に悪い。身分は労働者ではなく、他の身分で、実際には労働するわけである。不法滞在、資格外とかいろんな違法がある。労働者にも経営者にも問題があり、対応しなければならないと思う。外国人労働者の権利などは、これからも配慮しなければならない、考えなければいけない。

ここで強調したいのは、このような事態であるから警察は大変な仕事を強いられるようになる。政策的にしっかりと元栓のほうを止められれば警察の仕事も少し楽になるかと思っている。

#### (9) 日本社会への貢献

日本社会への貢献のことにあまり触れていない。外国人というと犯罪のイメージがあると思う。マスメディアも外国人の日本社会への貢献という部分をどう伝えるかは今後必要になると思っている。大事なことは、彼らが知識、文化、芸術とか、この社会に新しい活力をもたらすことなど、すばらしいこともいっぱいあると思う。

例えば移民の国は、外国から人を受け入れて最初は投資する。英語を教えたり、いろんなことを教育したりする。そのうちに、受け入れた者が社会のために貢献する。外国人を受け入れないことによってアメリカなどの国は成り立たなくなる。今後、考慮すべき点だと思っている。

## 2 新来外国人による犯罪の実態と特徴

次に、4つの話をしたい。

### (1) 外国人犯罪が減少傾向

まず、犯罪のほうは全般的に減った。刑法犯も特別法犯も減っている。特に、先ほども少し触れた不法残留者は半減ということもあり、全体の件数は減っている。犯罪の温床は、不法滞在、不法就労の関係であり、これを徹底的に絞らないといけない。彼らの人権の問題も含めて、見逃せる問題ではない。国連からもよく言われており、不法滞在・不法就労への対処は優先してほしい。

### (2) 刑法犯罪種別と検挙人員の出身国別

犯罪の種別などを見てみると、窃盗関係が多い。経済的な問題で窃盗が多い。欧米などでは暴動やテロの心配があり、日本でも警戒をきちんとしないといけないが、そこまで大きな問題ではない。

出身国や立場によって犯罪が違う。特に、侵入窃盗や自動車盗は短期・一時滞在者によるものが多いかもしれない。当然、組織が裏のほうにいてやらせるようなこともあるかもしれない。3つのグループ（不法滞在者、短期・一時的滞在者、中長期的滞在者）に区分して調査すれば対処方法は考えることができると思う。

国籍も違う、背景も違う、だから個別の対応が必要になってくる。大変複雑な問題である。

### (3) 広範的・国際組織的な犯罪

今は、情報が発達しており、人の動きも増え、技術もいろいろ進歩があり、佐々木審議官

から説明があったように、いろんな管理をしても次のステップでまた違うことをやり、塞いでもまた違うことをやる。本当に繰り返して、いたちごっこである。今はまさにそのような時代である。この時代をどうすべきか。組織的な犯罪に対して、どう対応すべきか考える必要がある。

一番心配なのは、やはりサイバーの関係やテロである。まだ問題にはなっていない。だから安心ではなく、しっかりと対応・対策を考えるのは今からである。いろいろ対応していると思うが、これで十分と考えないで欲しい。十分と考えた時点が一番危ない。十分ではないと考えて、どうやって対応するかである。

まず、水際作戦、日本は島国なので、やりやすい面があると思う。だから徹底的にやるべきだが、これだけに頼ってはいけぬ。他のことも考えてほしい。外国人はいろんな情報を持っている。母国で聞いた情報もある。警察と外国人住民との関係で、うまく信頼関係ができて情報交換できるような状況になると非常にプラスになる面はあると思っている。

#### (4) 犯罪の背景

背景は、ほとんど経済関係と考えていいと思う。この分野に関してはまだデータはあまりない。フランスの場合は大体、外国人の犯罪率が約2%である。高いと思うが、フランス人の底辺の人たちで生活環境が同じく非常に厳しい人たちを調査してみると、犯罪率は約2%である。ほとんど一緒。外国人だからというよりも、経済的要因で犯罪に走る。よって、経済界も一緒になって、法律を改善したり、彼らの待遇を改善したりすることによって、犯罪は減っていくかと思う。

### 3 先進各国の犯罪特徴

アメリカの場合、暴動は言うまでもなく、ほかの犯罪なども多い。なぜこうなったのか。データによると、黒人男性の3人に1人は刑務所に送られる。非常に高い割合と考えていいが、黒人がみんな悪いとは思わない。やはり抑圧があったり、今までの生活などに不満があったり、それが貯まってエネルギーを発散できないことにより犯罪に走る。

対策としてはいろんなプログラムがあり、特にスポーツなどをいろいろやり、エネルギーをそちらのほうに注いでもらって犯罪に走らないようにすることをやっている。

日本の場合は外国人であるほどスポーツに関わるのが少ない。彼らのエネルギー発散をどのようなプログラムで対応するか、私はいろんな経験から提言したい。

ドイツの場合も同じだ。外国出身の青少年たちは安い給料で失業率が高い。不満が募って犯罪に走る。ヨーロッパのほかの国も全く一緒であるが、第2世代のほうの問題である。もし、これから日本が移民を受け入れることになったら、20年後は今よりもっと深刻になる可能性がある。それを考えてほしい。

フランスも全く同じような形である。最近パリやベルギーでいろんなテロ事件があった。ヨーロッパあるいは先進国の中では一番対応しないといけぬ大きな課題としては暴動関係である。

イギリスは、人種差別の関係で問題が生じている。イギリスでの対応事例を紹介すると、多言語の情報提供のほか、学校やエスニック・コミュニティで、定期的に講話、説明する。警察に来てもらい身近に感じること、ルールをわかることによって、犯罪を躊躇するようになることがある。マイノリティー出身の警察官採用政策を打ち出しているが、残念なことに1%しか試験に通らない。これからは増えるとは思っている。

日本においては、できれば日本語を分かってもらい日本語で情報を伝えることも1つの手かなと思う。日本の場合は、警察はいろんなコミュニティに担当官がいるが、今日のフォーラムのようにいろいろなエスニック・コミュニティに関する文化や習慣などを勉強することが重要と思っている。

オーストラリアで私はいろんな研究・調査を行っていたが、オーストラリアは今まさにどんどん移民を入れている。全人口は今2,400万人、東京とその周辺ぐらいであるが、4割ぐらいは新来外国人と考えていい。外国生まれでオーストラリアの国籍を取ったのが2割である。その人たちの子どもたちを入れると4割ぐらいは本当に最近外国から来たばかりの人たちである。当然、いろんな犯罪もあるが2言語以上を話す人が多い。この辺は非常にありがたい。

日本の役所へ行くと、外国人の対応はなかなか言葉の関係で困難が多いが、オーストラリアの役所へ行くと、どこから来たか聞かれて、ベトナムとか中国とか言うと、職員の中のベトナム系などその国系の人に来て、話ができる。そのような対応は多くの場所で見られ、警察の中にも多言語のできる人も多い。その活用である。

警察に連絡担当官（リエゾン・オフィサー）がおり、コミュニティと信頼関係を築いている。常にそこに行く。お祭りがあると行く、自分の家のパーティーがあると友達みたいに呼ばれて、そこからたくさん情報を得ることができる。また、警察が行ったことによって周辺の人たちがあまり変なことをやらなくなる。そのようなことは、予算がどれくらい必要かわからないが、できたらいいなと思っている。

信頼関係ということはとても重要である。オーストラリアでも最近、テロを未然で抑えたこともあるが、これは住民からいろんな情報を得たことであつたのではと思っている。

重要なことはテロ対策である。外国人が増えることによって多少軽犯罪は増えるかもしれないが、ちゃんと個別に対応していけばいい。これからは、ヨーロッパやアメリカのように、テロのことはもう少し長期的に考えていくべきだと思う。誰でもテロ犯になることはあるかもしれないが、特に、短期・一時的滞在の人たちへの水際作戦をしっかりと対応することが重要だと思っている。

#### 4 警察の役割

警察というと懲罰のイメージがあるが、友達にもなってほしいと思う。日本社会のことを考えると、まだまだ外国人の立場は弱いこともあり、外国人住民の保護も考えてほしい。

併せて警察に提言したいのは、もっと笑ってほしい。日本では制服を着て笑っている警察

官をほとんど見たことがない。アメリカやヨーロッパへ行くとみんな笑う。話ができる。もっと身近に感じさせることが重要だと思う。

提言はレジュメにも書いてあるので、読んでいただければ十分わかると思う。

警察内部の国際化をどうすべきかが1つの大きな課題と思っている。当然、今の法律では外国人を活用することはないが、情報源として育てないといけない。いろんなコーディネートをしないと、育てないと活用できない。その辺は少し意識してもらいたい。

多文化ソーシャルワーカー。これも変わった言葉である。私が作った言葉である。これは欧米の事例、特にオーストラリアの事例を参考にしている。どこの部署でもソーシャルワーカーがいる。ソーシャルワーカーというのは社会の全体の資源、いろんな機関に働きかけてそれを活用して事前防止する。問題が起きる前に対応する。問題が起きたら対応できるようなことをする。カウンセラーとは違う。カウンセラーは1人だけの個人の話聞くぐらいだ。

ただ、日本の場合はソーシャルワーカーというとすぐ福祉関係や障害者対応だと思う。だから多文化ソーシャルワーカーという言葉をつけているが、これも私が十数年前に愛知県で提言しているいろんなシンポジウムで提言している。愛知県をはじめ、神奈川県などは、多文化ソーシャルワーカーを育成する講座まで実施し、エスニック・コミュニティーに配属して仕事をしてもらおう。かなり事前防止などにつながっており、いいことだと思う。

問題は、外国人の社会帰属性をどう高めていくか。この社会の受入れの関係で、彼らに自分もこの社会の一員であることを認識してもらおうことが重要だと思う。アウトサイダーとして見られると、彼らもアウトローのほうに走ってしまう。

また、翻訳・通訳の問題もある。警察はもっと育成して使うべきだと思う。欧米の場合は法廷通訳と警察関係と医療通訳は絶対に資格者でないとやらせない。まだ日本は少し適当なところもある。それは今後対応すべき課題だと思う。

#### 警察への提言 (ブイ チ トルン)

- 1 警察は懲罰の象徴と同時に友人としての象徴でもあると思う。Police & Friendの性質を備えること。信頼関係の構築は防犯のはじまりである。
- 2 取締り (Regulation) と同時に保護 (Protection) の責務もある。警察は悪を治めると同時に善を守る仁王様のようになってほしい。外国人住民に対しても保護機能を努め、互いに身近な関係と信頼の構築が望ましい。
- 3 犯罪の温床である不法滞在・不法就労は、人権問題も考慮して徹底的に排除し取締りを強化すべきだと思う。
- 4 今までも行ってきたが、犯罪の多い層を対象にさらに重点的な施策を展開・対処すること。
- 5 研修生等受入れ関係の業者・組合との協力も不可欠である。業者の責任の所在を明確にすること。
- 6 警察組織内部の国際化をすること。外国出身者の活用は現行法では難しいが外国人

アドバイザー委員の活用等も考えるべきである。

- 7 オーストラリアの事例のように警察署にエスニック・コミュニティーとの連絡担当官 (liaison officer/リエゾン・オフィサー) を置くなどと同時に警察官にエスニック文化を教育する。
- 8 中長期滞在外国人には特に入国前からの対策が必要である。関係各国の警察・治安行政との連携・協力体制づくり、事前の素行チェックはある程度可能であろう。
- 9 日本人・外国人住民との協力体制を構築する。信頼関係を作り、協力者の育成、協力者層の整備などを行う。
- 10 在留外国人を対象に日本社会の規範、仕組み、制度、防犯など警察についての教育の機会を増やすこと。交通安全教育のように日本の法律、ルールなどの指導・教育、遵守推進活動を行う。
- 11 多文化・多言語の知識がある「多文化ソーシャルワーカー」の活用が望ましいと思う。「多文化ソーシャルワーカー」は問題が発生している社会背景にまで働き掛け、また関係機関との協働を行い問題解決や事前防犯に勤めている。
- 12 社会帰属性を高める施策を行う。外国人住民にこの社会の一構成員であり、愛着心を持って社会の発展に貢献するという考え方を持たせることは重要である。そのために社会は寛容性を持ち、受入れ体制の充実が必要と考える。
- 13 翻訳・通訳機能を強化し、通訳制度を確立すること。資格・信用のある通訳者の育成・起用は急務であり、先進国では医療と法廷翻訳・通訳は有資格者を活用している。

## 5 社会全体に対する期待

最後に、社会的対応だが、政府も法律の整備を行い、犯罪発生之源を止めないといけない。このようなことをぜひお願いしたい。地方行政もそうだし、経済界でもいろんな制度の見直しが必要と思う。

市民関係のほうは限界があると思う。一生懸命やっているところもあると思う。今までは留学生や日系人には多少支援があったと思うが、新しい労働者に対してはなかなかアプローチしにくいこともあり、これから頑張ってもらいたい。

最終的に、一般市民、マスメディアも含めて、意識の変革が必要だと思う。外国人は害人と思っている部分もあるが、問題を起こすばかりではなく、この社会のために貢献していることを考えて欲しい。特に頭脳労働者の関係は、説明したように、トランプ大統領が一時的に入国を禁止することによって、カナダのトルドー首相が一生懸命、頭脳労働者を受け入れようとしている。外国人は将来の日本社会のためになると私は思っている。

皆さんはご存じかどうか知らないが、昔、のぞみ号が名古屋を飛ばすという話があった。いろんな意見があって名古屋にも停まるようになって、それで私も今日、名古屋からのぞみ号で来られた。ジャパンパッシングのことも考えないといけない。人材が欲しいとき、本当の人材、頭脳人材が欲しいのは日本だけでなく、ヨーロッパだって欲しい、北米だって欲しい

いのである。その辺も見通して考えてほしいなと思っている。

寛容性のある受入れが必要だ。外国人をアウトサイダーとして軽視して搾取しているのに、この国、この社会を愛してくれ、貢献してくれと頼んでも、やってもらえるだろうか。それは、なかなか難しいと思う。受入れ体制の整備によって、外国人の犯罪が減り、社会に対する貢献も増えると思っている。

## 【パネリスト発表】外国人集住地域総合対策の推進

警察庁刑事局組織犯罪対策部国際捜査管理官 難波 健太

「外国人集住地域総合対策の推進」は、大きく3項目、その経緯、対策の中身、最後にそれを応用したような形で行っている取組について順次ご説明さしあげたい。

### 警察の取組に至る経緯

まず、経緯である。入管法の改正が平成2年であった。その前段としては景気がよくなって労働力が不足しているということがあり、いかに外国人を労働者として国内に受け入れるのかという形で行われたものであるが、就労制限のない「定住者」という資格が設けられた。その中で、いわゆる日系人については3世代までの直系親族とその家族に、定住者ということで就労制限なく定住できる資格が与えられた。これを契機にいわゆる日系の外国人が職を求めて多数来日した。

その後、母数が増え、残念ながら犯罪も増えたという流れがあった。特に非侵入窃盗あるいは薬物事犯の増加傾向があった。平成11年ころになると、若年層における犯罪が顕在化した。特に日系ブラジル人であるが、犯行の動機等を探ると、社会からの疎外感あるいは不安感といったものを背景とした事案が見られた。また、犯罪には至らなくても、コミュニケーション不足や生活習慣の違いを原因とした地域住民とのトラブルも表面化していた。

この状況を踏まえ、警察庁として平成11年以降、いわゆる外国人集住地域がアウトロー化するようなことを防ごうということで、各種対策を推進してきた。

他方、政府レベルにおいても、平成20年の犯罪対策閣僚会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」の中において、国内の外国人集住コミュニティが犯罪組織、テロリストに悪用されることを防止するといった記載が明示的に盛り込まれた。

こういった経緯を経て、警察庁としては平成21年3月から、各都道府県の実態も踏まえてつ外国人の集住地域総合対策に取り組むこととなった。

### 外国人集住地域総合対策の概要

その対策の概要につき、若干ご説明する。もともとそれまでの警察における外国人対策は、どちらかというとオーバーステイ（不法残留者）が多数あった時代なのでその取締りが中心であったが、この対策を始めた平成11年ころには、それはさりとて定住外国人についても対策が必要だろうということで、こういった対策を始めたものである。

その目的はポンチ絵の上に書いた2つであり、集住地域に犯罪組織が浸透するのを防ぐ、また、現在・将来にわたる犯罪誘因の除去、言葉を換えればそうした犯罪の温床になるような地域にならないようにしようといった目的で取り組んだものである。

取組事例ということで、中段に写真を3つ入れている。様々な警察活動を総合的に活用するというものである。左の写真は地域部門が行う外国人世帯への巡回連絡、ものによっては通訳を帯同して行っている。あるいは防犯パトロールを地域の外国人の方と一緒に行うといった取組もある。中ほどの交通安全教室は交通部門でやっていただいたものである。また、右側の避難訓練は警備部門のいわゆる防災訓練、災害時の避難訓練といったものである。

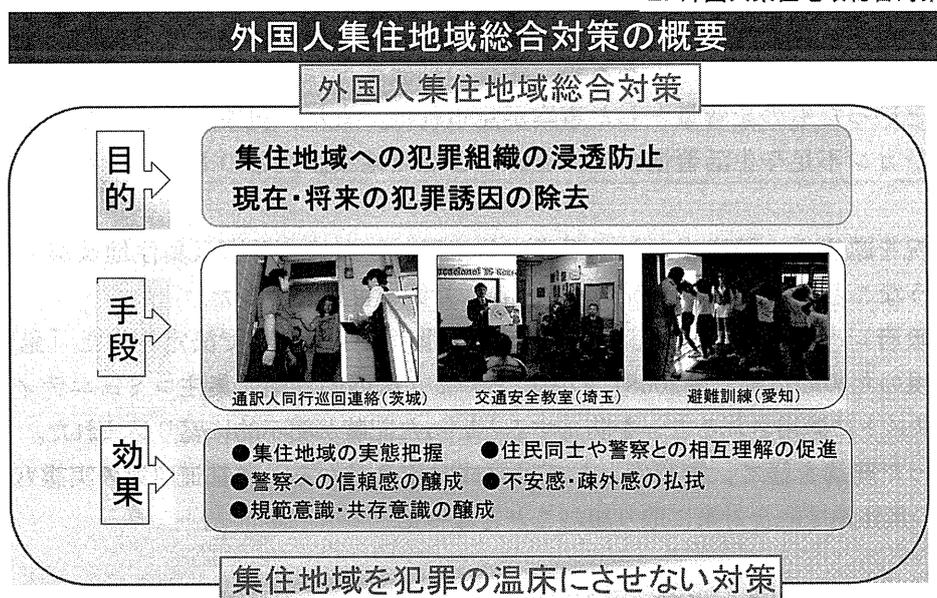
ほかの部門についても、刑事組対部門であれば薬物の乱用を防止する教室、また、生活安全部門では防犯講話や非行の防止活動といった取組を進めてきている。

こういった取組を進めるに当たっては、まずは我が国の法律やルール、あるいは文化や習慣をよく説明した上で、対象の国籍ごとの母国語で作成したパンフレットや広報紙を渡したり、あるいは通訳人を帯同するといった形で、それぞれ工夫を凝らしながら実施をしている。

期待される効果として、下に5項目書いている。こういった各種取組、それぞれの部門で期待している交通安全や防犯といった効果も当然あるが、それと併せ、地域の実態把握が進む、住民と警察との相互理解が促進され、警察に対する信頼感も醸成され、地域で生活する上での不安感・疎外感が払拭され、ひいては規範意識・共存意識も醸成されるといった効果が期待されているものである。

実際、そういった取組をした際に、参加された外国人からも警察に対する評価や感謝の声が多数寄せられている。

## 2. 外国人集住地域総合対策



### 対象地域

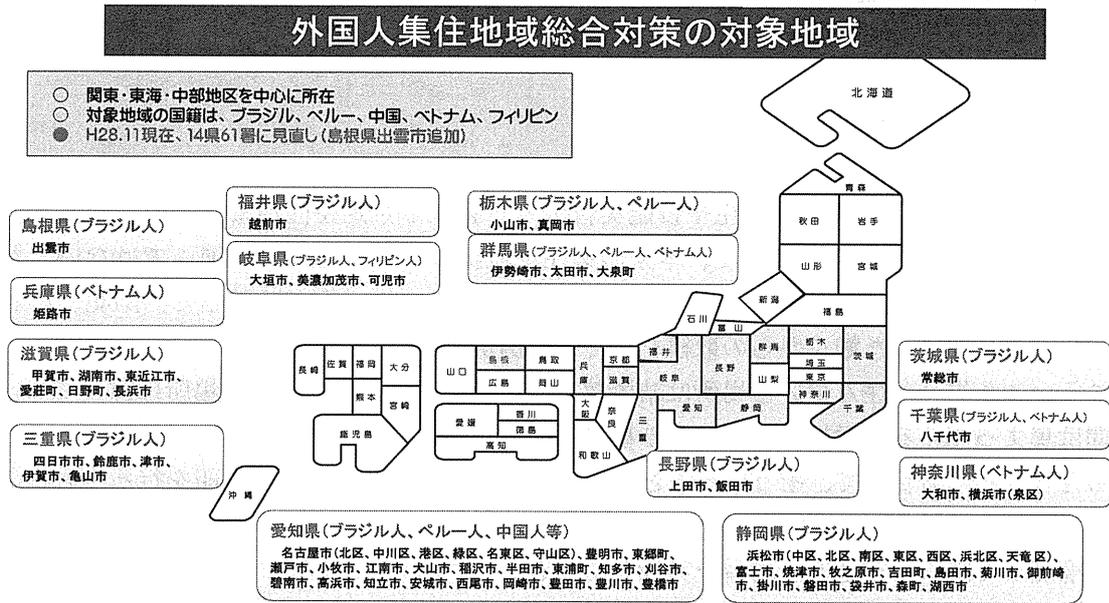
若干話は前後するが、本対策の対象とする地域についての説明をさせていただく。要するに外国人が集住している地域を対象に対策を講じるということだが、ある程度の目安も持ちながら警察庁としては選定をしている。その目安としては、絶対数、占有率、住民の何%がその国籍の方かということと、集中度、県内にこれだけいて、その中でもこの自治体だけに集中しているといったようなものを目安にしながら選定をしている。

また、数だけではなく、例えば定住する目的の人がその中でも多数を占めているかどうか、あるいは地元の方とのコミュニケーションがうまく図れるような形になっているか、まだまだ不慣れでそういったところに至っていないか、あるいはそういった外国人のための生活インフラが整っているのはある意味便利であるが、それ以外の地元の人とのコミュニケーションが阻害されがちなので、そういったものも見ながら選定を進めている。

この地図に落としてしているのが、実際に現在警察庁として総合対策を推進する対象として  
いる地域である。都道府県単位というよりは、更の中の中の市町村単位あるいは警察署単  
位で選定をしている。現在では、県でいうと14県、警察署でいうと61の警察署の中の外国  
人コミュニティを対象としている。その国籍についてはほとんどがブラジルであるが、その  
ほかにペルー、ベトナム、フィリピンといった国籍も対象になっているところがある。

また、当然ながら集住の実態は短期間で大きく変わることもある。その都度見直しを行っ  
ており、最近では島根県出雲市を追加する形で見直しをして14県61署というのが今の状況で  
ある。

2. 外国人集住地域総合対策



モデル事業

過去に警察庁として実施をしたモデル事業の紹介をさせていただく。モデル警察署とな  
ったのは茨城県の常総警察署と群馬県の大泉警察署である。期間としては平成22年6月か  
ら2年間指定をした。モデル事業として、警察庁で予算措置をして、その予算で、まずは  
パトロールグッズを購入して地域の自主防犯団体に無償貸与した。また、巡回連絡、警察  
安全相談などで必要な通訳の謝金も手当てをした。また、臨時の相談所等の借上げが必要  
な場合についてはその費用の予算も配賦をする形でこのモデル事業を推進した。

モデル事業そのものは2年間で終わっているが、もろもろの活動は継続をさせていただい  
ており、パトロールグッズ等は使えるものについては引き続き現在でも無償貸与を続けて  
いる。(注釈：無償貸与は、貸与品の経年劣化により平成28年度末で終了した。)

警察、行政、企業・団体等が連携した取組

次に、これまでは警察がこういうことをやっているという御説明をしたが、地元の自治  
体、関係する団体等と連携した取組を説明させていただく。

先ほど御説明した対象地域は、自治体単位で構成される外国人集住都市会議のメンバ  
ーになっている自治体ともかなりの部分重複をされており、そういった自治体では多文化共生

といった形での取組も平素進めておられるところである。そういった共生対策の一部として警察の取組についても位置付けられるものが多いということで、共同した取組も積極的に推進している。

一例として群馬県大泉町の防災訓練を紹介する。ここでは警察はまず外国人を含む参加者に対して震災を想定した避難誘導あるいは初動対応を行うという形で参加をしている。行政は、住民への情報伝達、被災情報の把握、避難所の設置や物資の調達といったものを行う役割である。各種団体、地元の企業・学校・ボランティア等々は、避難所での炊き出し、巡回、あるいは外国人に対する通訳などを行うという形で参加をいただいている。

こういったものを通じて住民同士の相互理解とコミュニケーションが促進された取組となっている。

### 「外国人集住地域総合対策」を活用した取組

最後に、集住地域総合対策のノウハウを応用したような取組を若干説明させていただく。

こちらで対象になるのは留学生や技能実習生で、必ずしも定住性がまだない、いずれは帰国されるような方ということで、本来の集住地域総合対策の対象の外国人ではない。ただ、こういった外国人の方についてもこれまでの対策のノウハウを活用して、防犯、いわゆる犯罪防止といった観点からの取組をしている例がある。

こういった場合は住んでいる場所は結構散らばっているが、住んでいる場所は違っても、昼間は集まってくる。学校に集まったり事業所に集まったり、モスクに集まってくる。そういったところに着目して、そういったところの管理者と連携をしながら取組を行っている。

例えば、技能実習生に対する防犯講習、日本語学校に行つての薬物・防犯講習、モスクにお邪魔して防災・交通安全講習を実施している。

以上、非常に簡単ではあるが、外国人集住地域総合対策について御説明をした。今後も、情勢の変化等に対応した見直しも行いながら、効果的な推進に努めてまいりたい。

### 【パネルディスカッション】

河合 今回のフォーラムは「国際化の進展への対応」をテーマとしている。警察政策研究センターとしてこの種のテーマを扱うのは平成20年（2008年）3月以来である。前回は「外国人との共生と治安の確保」というテーマで議論をされた。その後、同年12月には「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」が策定をされている。先ほども佐々木審議官の講演にあったが、不法滞在者半減の目標をほぼ達する中で、定着する外国人が増加をし、これらの人々やその子弟の一部が社会に適応できず、犯罪等の問題につながるという実態が見られることから、適法に滞在する外国人が安定して活動できる多文化共生社会を構築することを、この行動計画2008の中でも考えるようになった。この中には共同体の構成員としての適法に滞在する外国人への対応を国際化の流れの中の対応として整理をした。

また、その後の動きとしては、佐々木審議官の講演にあったように、在留管理という観点においては入管法と外国人登録と2つに分かれていたものを一体化する、あるいは住民基本台帳法の改正で外国人住民を住民の1つとして書き加えるといったことが行われた。

また、少し話を遡ると、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」の策定をしたのが2008年12月であるが、その半年前に福田総理から行動計画2008を策定するようという指示をいただいた際、総理からは、外国人が日本人同様に生きられる社会、生活できるような社会をとということを考えて作るべきではないかというご指示もいただいたことを思い出す。

その後、本日の講演にもあったように、ヨーロッパ諸国、アメリカ合衆国を初めとして世界各地で社会が確実に変化してきている。このタイミングで「国際化の進展への対応」というフォーラムを開催することは、今後の外国人との共生社会を考える上で重要な一歩となると考える。

### 【討論】

河合 パネルディスカッションの細かい議論については後ほどしていくとして、まずはフロアからの質問にそれぞれの先生方にお答えいただきたい。

1つ目は、國學院大学の横山様から庄司先生に、「日本はこれまで来日外国人対策という言葉を使い、移民政策という言葉あまり使ってこなかった。移民政策という言葉を使うべきと考えるが、先生のお考えをお聞かせいただきたい」との質問である。

庄司 移民という言葉の定義をきちんとして、コンセンサスが取られるのであればそれでいいのかと思う。どういう政策の内容を割り当てていくのかということ言葉もまた変わってくるかもしれない。今日のフォーラムのテーマでは定住外国人という言葉を使っているが、もし移民という言葉をもっと広い意味の、通常居住する国を変更する者という意味として使うのであれば、ご質問の趣旨に合って使えるかとも思う。

少し質問の趣旨からは離れるかもしれないが、政策の内容を考えるときに一番念頭に置きたいのは、在留する外国人の人たちとの間にも格差社会を作らない。つまり、日本人の中に格差社会が固定化しないようにするという話をしたが、日本人と在留する外国人との間にも

格差社会を作らないということが重要と思う。

つまり、日本に来て定住する外国人の人たちにとっても将来の希望が持てるような、一生懸命働いて、あるいは資格を取って頑張れば給料が上がるとか地位が上がるとかという希望が持てる社会にしなければならないと思うし、他方、日本人のほうもそれを受け入れることができるような社会になるために、日本人に対する多文化共生教育という日本人をターゲットにした教育も必要になると思う。

ご質問の趣旨から離れたかもしれないが、私からは以上である。

**河合** 次は、デ・ブリュッカー先生への質問である。茨城県警察の横田様より、「移民に対し、移民が滞在する国の文化や風習、法律を教える機会、あるいは教えるための組織はあるか」という質問である。

ちなみに、私は2年前まで東京都庁に出向していたが、その際、留学生の関係では、語学学校に赴き、交通ルールやごみを捨てるルールなどを東京都の青少年治安対策本部として教えていた。ただ、その他の46道府県においてどのように行われているかは必ずしもわからないところはある。サイバー関係で警察が教えに行くなどを行っているが、一般的にこうした国の文化・風習・法律を教える機会や教えるための組織があるのかどうかについて、デ・ブリュッカー先生にお答えいただきたい。

**デ・ブリュッカー** 非常に興味深く、すばらしい質問である。統合政策は加盟国の責任であるため、その質問にEU全体として答えるのは難しい。国レベルだけでなく、地域レベル、ローカルコミュニティレベルにも権限が移譲されることがある。

傾向としては、移民を統合するための研修を行う傾向にある。1つは言葉の研修。これは統合のために非常に重要である。もう1つは、歴史、制度、機関、文化、価値観などを教える研修を行うことがある。

別の見方もある。なぜ、このようなコースを企画するかに関しては、実際の統合政策にも関わっている。つまり、一定の条件の下で、自然発生的に実施されてくるものなのか、あるいは移民に強制的に受けさせるのか、ということであり加盟国の中でもさまざまな意見がある。

一部の国においてはこれらの研修は義務的になっている。また、一部の国では研修には試験がある。もちろん、きちんと高い点で合格しなければいけない。無料で提供しているところもあれば、移民が費用を支払わなければいけないところもある。非常に高額な場合もある。一部の加盟国においては受講すれば、いろいろな権利が増えるとか、また、受講しなければ制裁がかかるといった場合もある。加盟国によって、多様な選択肢があり、多様な状況になっている。ベストな解決策を社会学者が提供できることもあるが、私は法学者である。それが妥当かどうかは、実際の移民の過程の中でも決まってくると思う。

移民は、その国に到着して、まず、その国のやり方を考える。そのため、統合に条件を課すことや統合の対策として一定の研修を受講させることはいいことかもしれない。例えば、言語の研修に関しては義務としていいかもしれないが、まだ十分な統合ができていない段階で、文化的なものに関してまで義務にするのは適切でないかもしれない。

ただし、ヨーロッパでは移民政策に応じて、ますます統合の条件を課すようになってきて

いる。それは統合そのものよりも統合の可能性と関わっている。非常に政治的でもあり、法的な議論も続いている。

しかし、一部の加盟国においては、研修の目的を移民の受入れに制限をかけるためという方向に動いている。実際に、なかなか合格できないようにするというようなこともおきている。永住者などの場合には、統合の条件を課すということは合法的でもある。また、国籍を取るといった段階でも条件を課すことは可能であり合理性がある。厳しい条件は大事である。しかし、加盟国では、非常に多様性があるため、EU 全体として統一できないという難しさはある。

**河合** 今、ブリュッサー先生から言語という話があったので、それに関連してお話を進めたい。外国人の言語はどうあるべきかという議論もあるかと思うが、まさにトルン先生は本日、流ちょうな日本語で講演をしていただいた。また、当センター職員からのメールにもすべて日本語で返信される。日本語を使いこなし、まさに社会に溶け込んでいると見受けられるが、初めて来日されたときなどを思い出していただき、日本国内に暮らす外国人の言語についてのご意見をお話いただきたい。

**トルン** 言語に関しては、どこの社会でもその国の言語を中心に暮らすべきだと思う。言語を習得することによって、受け入れる社会に都合がよいというだけでなく、本人の社会貢献にもつながり、チャンスもたくさん得ることができる。そのあたりは重要だと思う。

現在、多言語情報を提供しているが、いくつの言語で行えば十分なのだろうか。今、日本には196カ国ぐらいの人がいる。いくつの言語を提供すべきだろうか。地域によって違うと思うが。私はできれば日本語でもっと教育すべきだと思う。日本語ができることによって意思が伝わる。通訳を介すとまた違う。特に、アジア人の割合が80%の日本だから、英語だけの情報ではやはり足りないと思う。最終的には、日本語の学習の機会をどのような形で提供すればよいかとなる。

日本の場合、(日本語の取得に関して、)留学生や長く在住して仕事をしている人には問題はない。非常に難しいのは、労働者として現場にすぐ入る人である。なかなか勉強する機会がない。しかも、彼らは日本語の習得の度合いが遅いこともある。毎日10時間も12時間も仕事をして、日本語も勉強しなさいというのはなかなか難しい。どのような対策をとっていくのかだと思う。

まとめると、日本語教育をもっと積極的にやるべきだと思っている。長い目で見ても、日本語教育を中心にすべきだと思う。

**河合** 併せて、佐々木審議官にもこの関係でお話をお聞きしたい。入国管理行政を行うに当たり、入国者あるいは生活者と使用言語についてはどのようなお考えをお持ちか。

**佐々木** 入国管理行政としてということになると、翻訳文をつけていただくという願いはするが、使用言語の限定、例えば必ず日本語で申請書を書くようにとお願いはしていない。

生活者とは関係ないが、入管行政的に語学を勸奨していることを1つだけご紹介する。トルン先生の講演にもあったように、高度人材をいかに日本に引き入れるか、なるべくたくさ

ん引き入れたいという政策の中で、ここ数年、学歴、職歴、給料などをポイント制にして、70点以上の方には優遇的な在留資格を付与するというところをやっている。新しい動きとしては、それよりポイントの高い人には永住権を早く差し上げるという施策があり、今、ちょうどパブリックコメントにかけているところである。

そのポイントの中に日本語能力を入れている。そういう方たちは別に日本語ではなくても仕事はできるだろうが、日本で生活をしていただくに当たっては日本語ができたほうがまさにポイントが高いということで、入管行政の観点からそこを勘案している例としてご紹介させていただく。

また、私たちの日々の仕事の中で、日本に長くいらっしゃる方は日本語で窓口でも対応するが、不利益処分をする可能性があるものについては、私たちも申請者の方も正確を期さなければいけないので、必ず通訳を入れるようにしている。若干のご紹介である。

**河合** 続いて、埼玉県警察の山崎様から佐々木審議官への質問である。信頼性の高い来日外国人の審査の自動化（TTP）についてである。1つ目が「何度も日本に入学してくる信頼性の高い外国人が対象ということであるが、何らかの要因で考え方や思想が変化するなどして、最悪を考えればテロを起こす要因ともなり、もしくはテロに利用される危険性も考えられるのではないだろうか」、2つ目は「審査自動化のレベルはどの程度だと考えればよいか」である。

**佐々木** 先ほどの話の中で審査の自動化という言葉を使ってしまったのであれば若干不正確であった。まさに Trusted Traveler で、どういう外国人の方をトラストするかという話であるが、私たちの定義としては、過去1年間に2回以上日本に来られた方で、日本の公的機関または上場企業あるいは外国の上場企業に当たる会社に1年以上勤めている方という定義をしている。それでトラストしていいのかどうかという問題はありますが、その定義にまず当てはまる方について指紋を登録していただき、カードをお渡しして、2回目以降は指紋を使って自動ゲートを通っていただくというものである。

なので、今のご懸念のような、途中でその人がトラストできない人に変わったらどうするのかということであるが、情報として例えばこの人が怪しい動きをしているということが事前にわかれば、その人が通ろうとしたときにドアを開けなくさせることはできる。

審査の自動化という言い方をしたが、AIの審査官がいてその都度話を聞くというようなものではない。今の審査官ができることよりもレベルを下げないというのが自動化の鉄則であるので、もし普通の審査官のところを通ったら発見できるかどうかを考え合わせ、日本で何かおかしい行動をしているということであれば、まさに警察とも情報交換をしながら、事前にチェックをしてそこで食い止める、少なくとも自動ゲートは通さないということをするものである。

**河合** 次は、外国人集住地域の中身に入ってまいりたい。

まさに外国人集住地域は特定の国籍の外国人が多く集住する地域であり、日本としては当該地域を中心に対策を考えてきたところである。居住外国人が地域住民の日本人とコミュニケーションをするのは、生活習慣の相違等からなかなか難しい。先ほども茨城県警察の方の

質問があったように、なかなか習慣をとすることは難しい。

また、外国人の方との関係では、言語の問題も含め、地域の安全に関する情報を入手しにくいということから、日常生活上のトラブルが発生する。特にごみの捨て方の問題や交通ルールの問題、先ほどもちょっと申し上げた自転車がどこを走るのかということも含めて、ある。

私自身も昨年夏に慶應大学の研究会とともに名古屋市ブラジル人コミュニティを視察した。最近の状況をいろいろ愛知県警察のご協力を得て聞くと、現在は外国人も定住者が増え、2世3世の時代となってきたということもあり、外国人集住地域で集団の中で暮らしていくことだけでなく、日本社会に溶け込もうとしている者も出てきているというような話を聞く。例えば保育園も、ブラジル系の方でもポルトガル語が通じる保育園に入れるのではなく、日本人と一緒にということを考える時代になってきた。

そういう意味で、そもそも外国人集住地域対策をいったいどのように考えていくのかは、いろんな意味で岐路に立っているように思う。

そこでまず、難波様に外国人集住地域の関係でお話をお聞きしたい。

外国人は集住地域の中ではいわば結束して生活をしており、その集団におけるリーダーとの良好な関係を保つことによって情報収集や防犯対策に効果があったと思われるところもある。一方、今言ったように、2世3世となって日本人社会に溶け込んでいくということもある。そういう意味で、今後、定住外国人への対策は対応の仕方をいろいろ変えていくということもあるかと思うが、今後はどのようにされるかについてご意見をお伺いしたい。

**難波** 大きく2つに分けて考えたい。特に集住地域の対象ではないところで日本の中に溶け込んでいこうという方ということであれば、集住の対策とは違う考え方やアプローチが当然必要だろう。別な部局が主管にはなるが、警察全体が国際化対応ということで、いろんな形で取り組んでいる。そういった中での取り組みをいかに実効あらしめるかである。

私見にはなるが、1つは、今までやっているサービスをどれだけきめ細かくできるかである。集団やまとまりに対して一度に取り組みをやれば手っ取り早いし効率はいいが、集団が分散していく中で、それにつれてきめ細かい対応ができるかどうかは大事かと思う。

引き続き集住地域にとどまる中で、そこに住んでおられる方の性質・性格が変わってくるということであれば、平素からの実態把握等を通じて、いかにそういった変化を的確に把握をして、それにつれた対応をよく考えるというアプローチが大事か考える。

**河合** 先日の別のフォーラムでの話であるが、テロ対策についてフランス人の先生がお話をされた中に、外国人集住地域のようなものあるいはゲットーのようなものを作るのではなく、できれば統合すべきではないかという議論をされていた。ヨーロッパにおいても特定の国籍の外国人が大きく集住する地域が存在すると承知しているが、その地域ではどのような対策が取られているか、デ・ブリュッカー先生にお伺いする。

**デ・ブリュッカー** これは非常に難しい質問である。私がきちんと理解していればだが、これは移民政策の問題というよりはむしろ社会的政策であり、都市政策もしくは社会的統合の政策である。そして、これは国、地域レベルでの責任で行われるものである。EU では何を

しているかという、総合的な政策を加盟国として取るべきであると推奨しているだけである。

難しいことの1つとして挙げられるのは、ゲットーなどといった形で孤立するというか分離されることである。こういった現象は、統合といった観点から見ると良くないが、これは自然な現象だとも思う。当然ながら、移民のコミュニティというのは新しい移民がどんどん入ってくる。ディアスポラの効果というものがある。こういったコミュニティが、まさに海外からの移民を呼び込むということになる。当然、これらに対する施策を考えるのは難しい。集住というのは非常に自然なプロセスだからである。ただ、いい現象ではない。

欧州では、悪い事例もかなりある。例えばフランスには、かなり多くの問題が発生している。郊外の移民が多く住んでいる地域で多くの問題が発生している。しかしながら、これは移民問題ではなく社会への統合の問題として捉えるべきである。フランスは、都市政策、そして特殊な郊外の地域における都市政策という意味で成功していない部分大きい。

河合 同じように、庄司先生にお伺いする。

庄司 私もブリュッセルに2年近く住んだ時期がある。イスラムの人が住んでいる地域、元コンゴ人の人たちが住んでいる地域やトルコ人の人たちが住んでいる地域があり、外国人（私自身）は、近づかないほうがいいと言われた経験がある。

しかし、個人個人で接する場合には何ら危険性はないので、溶け込む社会というか、分断されたようなイメージではなく、相互交流して溶け込む社会が日本では望ましいと思う。特に、日本人自体も固まってしまうがちな社会なので、そういうことがあるとヘイトスピーチが起こったりする可能性があるため、相互に溶け込む社会があるといいなと思う。

河合 今の話について、質問もあるので、合わせてトルン先生にお伺いしたい。地方公務員共済組合連合会（警察庁から出向）の四方様からトルン様への質問である。先ほど難波管理官のお話にもあったが、「警察庁ではかなり前からエスニック・コミュニティを抱える警察はコミュニティとの連携・協力関係を構築するように都道府県警察に奨励をしているが、トルン先生から見て、警察のエスニック・コミュニティへのアプローチは足りているか」が1問目。2問目は「外国出身の子供がいじめを受けて疎外感を深めるかそうでないかは、それら子供の非行化に大きな影響を及ぼすと思われる。トルン先生から見て、日本の子供たちは外国出身の子供たちに対して寛容か、そうでないか、諸外国と比較してどう思われるか、所感をお伺いしたい」ということである。今の、溶け込む社会ということも含めてお話をいただければと思う。

トルン まず、集住地域の話。いろんな国を見ても、外国人は、まずどこかへ行くとスモールビジネスを始め、集住する傾向があることは当然だと思う。

ただ、日本の集住と欧米の集住は全く違うと私は思っている。日本の場合は住宅事情の問題があり、集住地域はほとんど団地関係である。県営や市営など安い賃金で入れるような場所という関係での集住である。

外国人が集住したいかしたくないかを調査してみたら、ほとんどの人はしたくないと言

う。なぜかという、そこに集まるのは、日本語のできない、自分だけでは十分生活できない、誰かに頼らないといけないような人たちがばかりだからだ。名古屋市の団地の例では、住民のブラジルの人たちは、ここから出たい、見られるのが恥ずかしいなど嫌な思いがいっぱいあるけれど、出られないからそこに残ってしまう。

他の国にはちゃんと移民政策があって、入ってくると英語など現地の言葉をきちんと勉強させて、仕事ができるようになり、ある程度経済的に自立できれば集住地域から逃げるといのがステータスである。ここが1つの問題だと思う。

話を戻す。とても難しい質問だと思う。私は、警察はハードの面の対策は全部やったと思う。しかし、ソフトの面はまだまだ改善の余地があると思っている。常にコンタクトをとったり、現場へ行くことが必要である。継続して個人と個人のつき合いをきちんとできるかどうか、点から面にするようなことまで。警察が入ると周辺からちょっと疑いの目で見られるとか嫌なこともあるかもしれないが、それは最初だけかもしれない。そのうちに警察の人が来るのが当たり前になって、自分たちのコミュニティの関係者という感じになると成功かなと思う。そうすると、お祭りとか自分の家で楽しいパーティーがあるので来てくださくなり、全然違ってくる。まだ対応している段階かなと思っている。

ソフトの面のもう1つは、防犯関係のことだが、オーストラリアの事例では、リエゾン・オフィサー（連絡担当官）を置いている。コミュニティの中に入って一員としていろんな関係ができることは重要だと思う。もう1つはソーシャルワーカーを置いている。日本の常識や仕組みをわかった上で生活していくことは重要だと思う。

2つ目の質問である子供たちの話。子供達はもともとみんな白紙ではないかと思う。最初は、全く純粋な気持ちなのかなと思う。ただし、日本の社会が寛容でなければ、自然に寛容でないイメージができ、寛容でなくなる可能性があるかもしれない。教育が重要だと思う。

例えば、今はたくさん外国人が地元で生活している。文科省の指導を初め、学校や現場でも国際教育も一生懸命やっているが、その中身はほとんど欧米教育である。しかし、日本にいる外国人はほとんどがアジア人である。地元にいる人たちを無視してアメリカやヨーロッパのことを勉強していることでいつの間にか子供たちが周りにいる子供たちを少し軽く見てしまうようなことがあるのではないか。寛容か寛容ではないかは別の問題だと思うが、自然とそういう子供に育てられるのではないか。

私が豊田市で仕事をしたとき、トヨタがイギリスのダービーシャーに工場を建てることから、豊田市がダービーシャーと姉妹提携を準備することとなり、私が担当した。ダービーシャーに行って、議長、市長、教育担当者と話をしたところ、すべての小学校で日本について学ぶ時間を作るという新しいプロジェクトをやっている。理由は、日本人がそのうちにいっぱい来る。いっぱいといっても何十人ぐらいだとは思いますが。この子供たちはこれから来る人たちのことを知らないといけないということだった。

日本の学校の中に、中国の子やインドネシアの子やフィリピンの子がいっぱいいるが、彼らの国に関してどれくらい勉強するのだろうか。そのあたりは、これからきめ細かく対応してほしいと思っている。子供たちはもともと寛容だと思う。けれども、寛容でなくなるような仕組みになってしまうと、いつの間にかそうなってしまう可能性があるかもしれない。

河合 非常に丁寧にお答えいただいた。

溶け込みという観点で、京都産業大学法学部の浦中先生から、「警察署協議会というのがある。何人かの外国籍の方が委員になっているが、定住外国人が多い地区で外国人を協議会委員に任命することを進めていくプロジェクトなどはあるか」という質問である。これについては私から回答したい。

これは2000年前後に警察法の改正で行われてできたシステムである。まさに外国人の対策というか集住地域の対策を講じる中でも警察署協議会で外国人の意見を聞くのは非常に重要なものと考えている。必ずしもプロジェクトという形でやっているわけではないが、集住地域の対策を行っている中で入ってもらうことを進めるということがある。また、これは警察改革という流れの中でできた話であるので、そのことを意識して警察本部長や都道府県警察の公安委員会において外国人の方に入ってもらいたいことを強力に進めることは意識しているところである。私も三重県の警察本部長をやっていたころには入ってもらった。

ちなみに、最大では平成21年に全国に57名おり、昨年（平成28年）は少し少ないが39名という状況である。これは意識してダイバーシティーという観点からも進めていきたい。特にプロジェクトという形ではないが、常に認識をしていなければならない話の大きな1つと考えている。

それでは、今回、警察政策フォーラムといいながら警察的な話というよりは、どちらかというところコミュニティはどうあるかという議論をしているが、少し警察的な話を難波管理官にお聞きしたい。外国人犯罪あるいは不法滞在の問題についてである。

佐々木審議官の御講演の中にも、不法滞在者は最盛期に比べて大きく減少しているものの近年少し増加しているということをお聞きした。また、偽装結婚などにより日本人配偶者となるなど、形式上は合法的な滞在資格を得て、本来は違法である活動を行っている者もいると承知している。これらの者に対する対応はどうか。一見合法的な滞在であるだけに、このような形態の者の摘発は困難なものがあると思われる。警察としてはどのようにしてこれらの者に対応しているのかについて、難波管理官にお伺いする。

**難波** 非常に難しい、一線の捜査員もかなり苦労しているところで、一つ一つ地道に掘り起こしながら摘発をしているのが実態である。捜査の手の内の話になるのであまり詳しくはお話しできないが、いろいろな警察活動を通じて端緒を得ることがあり、捜査部門としては警察の全部門に、こういう手口がある、こういうことが着眼点だと教育しながら、情報収集している部分がある。

正面切って「おまえ、偽装結婚だろう」と言ってそうだという人はいないが、たまたま別な交通事故で取り扱って、そこで「あなたの配偶者は？」と聞くと、実はいないとポロッと言ったこともある。そういったことが端緒になることもあるし、匿名通報や投書などももちろんある。あとは、入管との緊密な連携による端緒がおそらく一番多いかと思う。入管で審査をしていて、怪しいがなかなか決め手がないとして来るものを、連携しながら掘り下げていくこともある。

ただ、冒頭に申し上げたように、いろいろな工夫をしながら組織の力を生かして端緒を得る形でやっている。

**河合** EU などにおいて同様の問題が発生しているかどうか、発生しているとすればどのよ

うな対策が取られているかについて、デ・ブリュッカー先生にお伺いしたい。

**デ・ブリュッカー** もちろん EU でも同様に偽装結婚などの問題がある。特に、家族の呼び寄せが問題であるが、経済的な移民は限られているため、移民の在留資格を得た者にとっては、ある種特権的にアクセスができる部分である。

偽装結婚の問題は非常に難しい。というのは、移民も結婚する基本的な人権を持っている。偽装結婚の防止や摘発は非常に難しい。明確な根拠により真に結婚する目的ではないとわかれば結婚を禁止できるなど、全く不可能だということではないが、非常に難しい。

従って、唯一の解決策は、事後的に対応する。つまり、偽装結婚に対して抑圧的な対策を取ることになる。そのためいろいろな手段をとらなくてはならない。観察が必要である。警察は情報を集め、結婚が偽装であるということを証明していかなければいけない。簡単なことではない。

家族の移住に関しては他の難しさも抱えている。EU においては、単に結婚関係だけではなく、パートナーシップに基づく関係というものもあるからである。偽装結婚だけではなく偽装パートナーシップというものもある。パートナーと住んでいる関係の偽装では証明はますます難しくなる。

親子関係を偽装もある。例えば、父親が子供をヨーロッパの国籍であると認知して、子供が父親と一緒に住んでいる場合には、偽装認知であるとの証明は難しい。どういう対策を取るかも非常に難しい問題である。家族法と移民法の関係が混在しており、ますます難しい問題になってきている。父親と子供の国籍の関係においてもまた難しい問題がある。

**河合** それぞれの方々に全体のご感想も含めてお話をお聞きしたい。それぞれの講演で難民・移民の問題についてのお考えはお話をいただいた。それをあえてということではないのかと思っているが、最後に、現在、日本の難民受入れは非常に数が少なく、一方で、佐々木審議官は難民認定制度が濫用されている可能性の話がされた。また、移民の受け入れについて、移民という観点ではないが、私が最初の挨拶のところで紹介したように、私どもの先輩である元警察庁長官の國松孝次氏が、生活者としてどう受け入れるかをしっかり考えるべきだという議論もされた。

そういったことも含め、最後にそれぞれの先生方のお考えをお話しいただきたい。日本への評価も含めてお話しただけならばと思う。

**トルン** 2点ある。外国人との共生と移民を受け入れてどうしようという話である。私は日本とオーストラリアの2つを研究している。この2つの国は全く違う。日本は移民を受け入れない。法は管理法しかなく、帰化の手続があるが最初から移民は受け入れない。

どう違うかということ、日本では外国人はずっと外国人である。オーストラリアでは外国人はそのうちにオーストラリア人になる。その前提が違うため、対応・対策が全然違う。オーストラリアでは、まず英語をしっかり勉強させる。いろんな資源を活用し、お金も出して投資する。そのうちに移民が社会に貢献してもらうような仕組みにする。また、外国で取れた免許や資格の認定機関がある。日本では、外国人は入ってくると底辺の仕事しかない。ブラジルの人たちの中には学校の先生や弁護士や歯医者などが多くいる。その人たちを労働者と

して使うのはもったいないと私は思っている。いかす方法はいくらでもあると思う。

そのようなことだけではなく、**first home buyer scheme** という制度、最初に家を買ったときには免税する制度がある。この制度を設けた理由は、彼らは、現金ではなく、ローンで家を買って、一生懸命働いて払う。その人たちは悪いほうに走らないかもしれない。いろんな仕組みで移民による犯罪を元から止めるような制度がある。それはとてもおもしろい。他にもいっぱいある。

私としても移民問題では悩んでいることがたくさんある。日本社会では移民を受け入れるべきかどうかという話がずっとある。議論の前提としては、人道的なことも含めてもっと受け入れるべきではないかと思うが、実際に 20 年後、一世はまだ一生懸命働いているかもしれないが、社会が移民に十分対応できない場合には、二世三世は不満が募って、隔絶されるようになると、窃盗などの刑法犯だけではなく、むしろ治安面でも、社会的問題とか暴動というようなことに発展するかもしれないのでその辺も十分考えないといけない。

今のところ、段階的に少しずつ、選民という言葉はよくないと思うが、セレクトして、少し頭脳的な労働者を入れないとこの社会のイノベーションはならないとは思ったり、欧米のほうに行ってしまうのもったいないと思う。そのあたりが考えるべき部分だと思う。移民に関しては、いきなりではなく段階的に制度をしっかりと作っていかないといけないと思っている。

**佐々木** 本日は非常に貴重な機会、また興味深い議論に参加させていただいた。

よく、集住都市会議の皆様方などから、入管政策と共生政策を車の両輪みたいに進めるべきだというお声をいただく。私たちも、入管政策のほうはしっかりやるが、共生政策の方は国レベルの行政の話の中でパーツパーツでは外国人を対象とした行政があるが、なかなかトータルコーディネートあるいは司令塔になるようなものがないのが現実だと思う。なかなかこちらは進められてこなかった。

繰り返しになるが、今後、受入政策をどうするかを考えていくに当たって、日本社会が安心して多くの移民を受け入れられるかどうかというのは、この両輪の展望があつてのことかという気がしている。

これも集住都市会議の皆様から、外国人庁みたいなものができればいいのではないかというお声も 20 年来いただいている。行政組織の在り方ということではなく、まさにそれぞれの行政のパーツパーツが、関係機関の協力ということも含め、もしかしたら政治力なのかもしれないが、1つのものとして住民としての外国人のところに寄っていくようなことを模索していくことを着実に検討していかなければいけないという思いを本日新たに持った。

**難波** 本日は貴重な機会を与えていただいた。各界の専門家から大変多くの知見をいただいた。ぜひ参考にしたいと思っている。

集住対策というのは息の長い取り組みでやる必要があるが、他方で、どうしてもやっているとマンネリ化してしまうのが常に弊害としてある。そういったところに陥らないためにも、今日得たものを活かしつつ見直し等を行い、また、現場の知恵はもちろん大事だが、警察庁からも出せる知恵はしっかり出しながら、共同して進めていければと思っています。

デ・ブリュッカー 最終的なコメントをする前に、まず、警察大学校、そしてお集まりいただいた皆さんに感謝を申し上げる。私も統合していただいた。一時的ではあるが、このアカデミックな日本のコミッティーへの受け入れていただいたということで、本当に感謝している。

2つ申し上げたい。まず、私はベルギーに誰か佐々木氏のような担当がいれば大変うれしく思う。非常に多くの知識と包括的な見解を持っている。そして政治的なリーダーシップも持っている。この問題を広い観点から見ている。

また、1つの議論に大変感激を受けた。日本は移民に関して選ばなければいけないということ。将来的に大国となるのか、それともより小さな国で満足するのかという話があった。これは非常に重要な問いかけだと思う。

私も考えてみた。スイスは、EU 統合において EU の一部ではない。スイスは直接民主主義の国であり、国民投票もある。単に移民に反対しているだけでなく、小国でありたいと思わせる部分が多々ある。大変興味深い問いかけである。スイスの人は人種主義者だと思っているかもしれないが、彼らは小国のままでいたいと答える。これを批判するのは難しい。

もちろんグローバル化に関する大きな議論も多くあり、大変興味深いと同時に重要な議論だと思う。将来的には、まさに中核的な質問になると思う。もちろん、そのプラスとマイナスについても考えなければいけない。小国であることには良い面、悪い面、両方ある。グローバル化のマイナスだけを考えているのであれば、グローバル化のプラスの点を考えていないということにもなる。もう少し理解していく必要がある。

例えば、移民政策を作るにあたっての目標は、単に移民に限るものではない。一般的には、社会をより広くどう見るかという問題である。その点に関して言えば、単に移民を変革する存在、例えば NGO のようなものにするということではないかもしれない。また、国境も全て解放してしまうということではないかもしれない。

移民をグローバルに考えていくことは重要なことだと思う。経済に関する文献では、経済学者が実際に移民は積極的に社会に貢献している、特に、経済成長に大きな貢献をしていると言っている。同時に、一部の経済学者はミクロのレベル、地理的なレベルで考えれば、少なくとも一部の移民は問題を生んでいると言っている。これについて、もちろんいろいろ議論がされている。具体的には、ゲットーのような地域がある。より多くの移民が入ってくれば、その地域は地元の人にとって問題になってくるかもしれない。だから、この点についても考慮しなければいけない。この地域に住んでいる人は、特異な地域に住んで困っているということで、最終的にはポピュリズムにもつながっていく。

ただし、グローバルに見ていけばポジティブな部分が非常に多くある。しかし、多くの人たちが移民の問題を悪いものと見ている傾向もある。従って、両方の面を考える必要がある。

難民に関しては、最近、あまり話題にならない。日本は特に難民については責任があると思う。日本には利点がある。地理的な位置、海によって守られている。難民が、日本に来るのが難しいということである。

Brexit の議論の関連でも興味深い問題がある。イギリスの友人に将来のことを聞いて欲しい。わかっているのだろうか、離脱すれば、国境が EU によって管理されてしまい、いくつかの利点を失ってしまう。しかし、離脱することにより、引き続き、例えば、不法移民がフランスからイギリスに入るのを認めないこともできる。これも非常に重要な問題である。

日本の皆さんが幸運なのは、難民の申請がわずか1万件ぐらいということだ。日本のような国にすれば全く意味を持たない数字だと思う。従って、部分的ではあるが責任がある。難民申請を真剣に審査をしていく責任があると思う。審査の際には、ジュネーブ条約をできるだけ広く解釈することが重要だと思う。日本も真剣に考えなければならない難民受入れという国際的な責任である。特に、難民受け入れの観点から、再定住の問題などは真剣に考えていかなければいけない。

政策的に難民の受入れができれば、入国者を選ぶこともできる。歓迎できるわけである。選ぶ過程で、安全性もチェックすることができ、歓迎すべき人なのかどうかもチェックすることができる。

日本には、ぜひ真剣にこの責任を考えていただきたい。これは、特に負担を共有するという意味で重要だと思う。世界では負担を共有することが重要だと思う。また、日本の外交政策と世界における日本の評判にとっても重要だと考える。

庄司 時間が押しているので1～2分で済ませたい。私は慶應義塾大学の法科大学院に所属しており、学生は全員法曹を目指すので専ら日本語による教育をしているが、この4月からグローバル法務専攻ということで、1年間で卒業できる、日本の法律を英語で教える英語のコースを開講する。ターゲットは主にアジア・太平洋の国々の高学歴の人たちである。その人たちにさらに高学歴になってもらい、日本で働いて日本の経済に貢献してもらうことを目的としている。

1年間なので、日本語を要求するのは大変だろうということで、その1年間の間に生活としての日本語を学んでもらって付加価値を慶應義塾で付けてもらおうということで、私どもの大学も移民政策というかそういう意味での日本経済への貢献ができないかと頑張っている。広報になってしまったが、以上である。

河合 皆さん方に大変貴重なご意見をいただき、素晴らしいフォーラムになった。本日は「国際化の進展への対応」をテーマとして講演及び議論をしていただいた。

先ほど、私は國松氏のインタビューの話をした。デ・ブリュッカー先生がスイスのことを話されたが、國松氏はスイスの大使であった。このインタビューでもスイスの基本理念は *assimilation* (同化) ではなく、*integration* (統合) だというお話をされている。まさに、今回は、この統合という観点からも十分議論されたのではないかと思っている。

本日のフォーラムでは、欧州をはじめとした諸外国の最新の状況をお届けし、また、将来日本がどうすべきかを示唆する提言をいただいた。本日のフォーラムが参加していただいた皆様にとってそれぞれの役割や責務を果たすための助けとなるならば、フォーラム開催の目的を達成したことになる。

結びに、本日の講演者及びパネリストの皆様にご心から御礼を申し上げ、本フォーラムのまとめとする。

以上