研究ノート

神奈川県における外国の人々をめぐる法的課題

常岡　史子
鈴木　大樹

Ⅰ　はじめに

横浜国立大学では平成 28 年度の重点化競争的経費事業として、国際社会科学研究院法律系の教員を中心に都市イノベーション研究院、国際戦略推進機構の各教員と連携して「国内のグローバル化に伴う外国人の支援と地域的連携の推進」を目的とする学内横断的プロジェクトを立ち上げた。本事業は、グローバル新時代の大学教育の高度化・多様化への対応を中期目標に掲げる本学のスタンスのもと、横浜・神奈川に立地し人文・社会系学部と理工系学部が一つのキャンパスにあるという特徴と多くの留学生が学ぶ本学の特色を活かし、文理融合と分野横断型教育・研究の追究及びグローバルな視座をもってローカルな課題に対応できる人材育成のための教育体制の整備をねらいとする。

平成 28 年度の活動として、(1) 本学と国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) との包括連携協定締結を受け、神奈川県の「インドシナ・ユース」を対象に実施した社会統合の実態に関する共同調査、(2) 国際戦略推進機構・日本語教育部によるデジタル・ストーリーテリング（DST）の手法を用いた県内中学校での多文化共生教育と外国人生徒への日本語教育、(3) 神奈川県の外国人家事支援人材受入れに伴う法的問題の検討を目的としたフィリピン大使館労働部

（POLO）との共同研究会、(4) 外国人住民をめぐる課題を学ぶための地域実践セミナーの実施等が挙げられるが、これらの総括として、平成 29 年 3 月 8 日に横浜ランドマークタワーにおいてシンポジウム「多文化共生社会の実現に向けて－大学と地域の連携を考える－」を開催した。本稿は同シンポジウムにおいて行われた鈴木大樹弁護士の報告をもとに、神奈川県における外国人をめぐる事案の現況についての知見を示すものである。〔常岡史子〕

Ⅱ　外国に繋がる人々と横浜国立大学法科大学院

筆者（鈴木・以下同様）は、平成 24 年 3 月に横浜国立大学の法科大学院を修了し、現在弁護士として活動しているが、平成 29 年 3 月 8 日のシンポジウムにおいて筆者が報告を担当することとなった理由の一つはまさに、横浜国大法科大学院の修了生であったことによる。同法科大学院での経験は、筆者が弁護士として外国の人々に関する事件を扱おうと考えるに至ったきっかけとなっている。

横国法科大学院の特色の 1 つとして、法律系の大学院である国際経済法学専攻（在籍当時は国際経済法学研究科）の博士前期課程及び後期課程が併設されていることが挙げられる。筆者の在学中また現在も、この大学院研究科にはアジアやアフリカからたくさんの留学生が来日し国際的な視点から法学や政治学等を学んでいる。彼らとの交流は、法科大学院生にとっても学校生活を送る上での大きな楽しみだったが、その中で、例えば「留学」の在留資格で日本に来ているために 1 週間で 28 時間しか働けない等、在留資格にかかわる様々な問題があることについて話を聞くことがあった。彼らの実体験に基づくそのような問題の存在への認識が、筆者が在留資格の問題に関心を持つ契機となった。

同時に、法科大学院において教鞭をとられていた柳赫秀教授からも筆者は大きな影響を受けた。柳教授は学生時代に韓国から留学生として日本に来られた国際法の泰斗であるが、現在では韓国よりも日本での生活の年月が長く、「僕

は、片方の足は韓国に置いていて、もう片方の足は日本に置いているんだ。その狭間でいろいろ悩むことがあるんだよ。」という話をよくされていた。また、「僕は、『我が国』という表現には違和感を覚えるんだよ」ともおっしゃっていた。

横浜国立大学法科大学院でのこれらの経験が、弁護士としての現在の筆者を形成しているといっても過言ではない。

Ⅲ　神奈川県における外国人の居住状況と弁護士会の活動

現在神奈川県には 191,741 人（平成 28 年末）の外国籍の人々が住民登録をして生活している[1)]。全国的にも見ると東京、愛知、大阪に次いで多い数字であり、県民総人口の約 2%が外国人である[2)]。そのようななかで、神奈川県について挙げることのできる特徴としてエリアごとに住んでいる外国人の国籍が異なっているという点がある。2017 年 1 月 1 日時点で 172 の国と地域の人々が神奈川に居住しているが[3)]、従来からの傾向として「極端な集住地域のない点在型」となっている[4)]。

このように多様な国籍の者が神奈川県内に居住しており、それに伴い各々の国や地域を支援する NPO 法人が多数存在するというのが神奈川の特色である。また、「国」ごとというにとどまらず、そもそも国籍を持たない無国籍の人々

1）http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00065.html（法務省入国管理局平成 29 年 3 月 17 日付）

2）資料 1（http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/870449.pdf〔神奈川県県民局くらし県民部国際課〕）。

3）http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/870450.pdf（神奈川県県民局くらし県民部国際課調べ）。

4）資料 2（http://www.soumu.go.jp/main_content/000066565.pdf〔「神奈川県における多文化共生の取組み」神奈川県県民部国際課〕）。

を対象とする NPO もある（NPO 法人「無国籍ネットワーク」[5] 等）。そこで、これらの NPO 法人とどのような協力関係を築いていくことができるかというのが、外国の人々に関する事件を扱う弁護士にとっての課題となる。

そこで、神奈川県弁護士会の活動であるが、同弁護士会には外国人問題を専門に扱う外国人の権利に関する部会（以下「外国人部会」）があり、これは弁護士会の人権擁護委員会の下に置かれている。近時では、神奈川県における外国人家事支援人材の受け入れについて、「関東弁護士会連合会」（関東の各弁護士会によって組織される団体）において、各地の弁護士らとともに研究会を行っている。周知のように、神奈川県は国家戦略特別区域制度を利用して外国人による家事代行サービスの受入れを進めており、現時点でパソナ等 6 社・合計 58 名の受入体制が整っているが[6]、外国人部会もこの取組みに関わっている。すでに導入されている外国人技能実習制度では、残業代の未払いが横行し劣悪な住環境での生活を余儀なくされる等、様々な問題が発生していたことから[7]、外国人部会では、外国人技能実習制度の問題点も踏まえ、家事支援人材について神奈川県庁・内閣府など関係機関と意見交換を行い、また、フィリピン大使館労働部（POLO：Philippine Overseas Labor Office）の担当者との面談や弁護士会内での勉強会等を実施している。

5）http://statelessnetwork.sakura.ne.jp/wp/?author=2

6）パソナ 25 名、ダスキン 4 名、ポピンズ 5 名、ベアーズ 7 名、ニチイ学館 15 名、ピナイ・インターナショナル 2 名（http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f534413/#kikanlist）

7）外国人技能実習制度についても、2016 年 11 月 28 日に「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（技能実習法）」が公布され（2017 年 11 月 1 日施行）、新たな技能実習制度への移行が予定されている。同制度について、http://www.jitco.or.jp/ system/shinseido.html 参照。

Ⅳ　神奈川県における外国人に関する法律問題

1．入国管理局関係の事件

次に、「神奈川県における外国人の法律問題」について、筆者が扱った事案のうち印象深いものについて述べることとしたい。

第一は、入国管理局関係の事件である。横浜の鳥浜町にある入国管理局は、数年前から女性を収容しなくなったため、現在収容されるのは男性のみである。弁護士は、在留資格の取得・更新・変更等の業務を行うが、在留資格がない外国人の強制退去手続に関する活動をすることもある。これまでに2件、在留資格がない外国人の強制退去手続に関する事案を扱ったことがあるが、担当した2名はいずれも在留資格がなく、しかも重大な病気を抱え、生命が危ぶまれる状態という人たちであった。弁護士として仕事を始めたばかりで経験の乏しかった頃でもあり、非常に苦心した案件であった。

ところで、外国人と医療の関係について見ると、在留期間が3か月を超える外国人であれば国民健康保険に加入することができ、むしろ原則として加入が義務となっている。しかし、在留資格がない場合、例えばオーバーステイとなっている場合には、国民健康保険の適用対象になく、病気や怪我をしても保険診療を受けることができない。上述の2件の依頼者は、まさにそのような状態にあった。

そこで、第一の方法として何とか在留特別許可を取れないかを検討し、様々調査した結果、一件目の者は日本での永住者と事実上婚姻状態にあることが判明した。そこでこの者らについて正式の婚姻手続をとり、いわゆる「永配」（永住者の配偶者等）資格を取得させることができた。ただし、このケースでは、夫となる永住者の「独身証明」を本国から取り寄せることができなかったため、役所の窓口で交渉をし、独身である旨の「陳述書」を作成・提出することで婚姻届の受理ができたという経緯があった。

二件目は現在進行中の案件であり、非常に厳しい状況にある。このケースの

当事者は本来日系人であるが、母親が日本国籍を取得しようと思った時には、日本国とその国との国交が途絶えていたために日本国籍を取得できず、母親も本人も外国籍になっているという事案である。それ以外にも様々な経緯のもとでこの者は裁判で有罪判決を受け、在留資格を失い退去強制命令が発布されている。

もちろん、在留資格がなければ全く医療サービスを受けられないということではなく、可能なサービスも多々あるが、重大な疾病の場合治療にかかる費用は自ずと高額になり、さらに継続的な治療が必要となると、保険なしではまず困難である。二件目の当事者もまさにそのようなケースであった。

ただし、医療サービスを受ける全く希望はないのかというと、現実にはそのようなことはなく、医療機関の中には、在留資格のない人々の健康と治療のため、例えば、保険等の制度上の問題は置いて、まずは目前の疾病に苦しむ外国人のために治療を行っている機関もあり、今回のケースもそのような医療機関からの紹介で案件を引き受けることとなったものであった。また、地方公共団体等の組織においても、制度の運用によってこのような外国人の治療に関する課題の解決に取り組んでいるところもある。このような様々な立場の人々との協働の中で解決の糸口が見えることもありえ、医療機関や福祉関係者らと連携をとりながら、二件目の事案につき、在留特別許可を取得できるよう、また在留特別許可を得るまでの間に治療の空白期間が生じないよう、日々腐心を続けている。

このように、現代の日本社会において、医療を必要としている者が、在留資格の有無によって適切な治療を受ける機会を奪われてしまう現実がある。そして、この現実に抗い、制度の壁を乗り越えるべく努力している者も大勢いる。そのような人々と連携を取りながら、弁護士として活動を進めていくということが、自らを磨くことに繋がる体験であると思われる。

2. 外国人が関わる少年事件

第二は、外国人が関わる少年事件である。筆者は、前述の神奈川県弁護士会人権委員会の外国人部会の他、子どもの権利委員会及び犯罪被害者支援委員会の委員も務めているが、中でも特に外国人が関わる刑事事件を何件か担当してきた。

そのうちの１件は少年事件で、少年の母親が外国人というケースである。少年の母親はフィリピン国籍で、父親は日本国籍だが、少年は発達障害を抱えており、それが非行の原因にもなっていた。しかし、話を聞くなかで、少年の母親が日本語に不自由であったため少年のために十分な対応をできていなかったということが判明した。少年の母親は、少年が小学校低学年の頃に、学級担任の教師から、「この子は発達障害のおそれがあるから特別支援学級での授業も検討した方がいいですよ」と言われたのであるが、その意味を十分に理解することができず、「わかった。大丈夫。」と答えただけで、適切な対応をしないままとなっていた。少年の父親が子育てに非協力的だったということもあり、担任の指摘にもかかわらず、少年の発達障害が放置されていたというケースであった。

その他にも、日本人と結婚した外国人女性が自宅に引き籠ってしまい、夫も子育てに非協力的であるため、学校や地域との連携を十分にとることができないまま子育てが十分にできていないというケースもあった。通訳をいつどのような方法で介在させるかという問題もあると考えられるが、まず、外国人親への支援体制をいかに実効化していくかということが、すでに多くの NPO による取組はあるが、依然として今後も課題となると考えられる。なお、ここでさらに困難が生じうるのは、言葉以外に文化的な要因がありうるという点である。言語については、例えば神奈川では YOKE（横浜市国際交流協会）[8] の多言

8）https://www.yokeweb.com/

語サポーターを初めとする支援体制が整いつつあるが、文化の違いによる子育て方法や方針の違いという点では、壁を乗り越えるにはなお難しい問題が存在すると思われる。

3. 無国籍者の問題

民法 772 条の 300 日問題と関連して無戸籍者[9]の問題が近年クローズアップされているが、「無国籍」者についても検討が必要であるというのが弁護士会の認識であり、神奈川県弁護士会において無戸籍・無国籍の子供に関する勉強会を行っている。

無国籍の問題は、法律の適用によりいずれの国によっても国民と認められない「法律上の無国籍者」と、法的にはいずれかの国籍を持っている可能性があるが、国民として登録されていない、或いは国民としての保護を受けられない「事実上の無国籍者」の問題がある。

事実上の無国籍となる背景は、登録に関する親の無関心であったり、必要な書類をそろえることが困難であったり、難民として本国から迫害を受けていたり、親と離れて施設で生活していたり等様々である。しかしながら、出生登録を受理する法務局や、在留資格を審査する入国管理局だけでなく、日本での届出をする保護者も、事実上の無国籍の問題を十分に理解していないことが多い。その結果、実際には本国での登録が著しく困難であるにもかかわらず、日本の在留カードの国籍欄に具体的な国名が記載されてしまう。

こうした事実上の無国籍者は、パスポートの発給が受けられないため、海外渡航の際には様々な制約が課される。また、婚姻や認知、帰化等の手続きを取る場合には、出生証明書や独身証明書等の本国政府発行の書類が必要である。しかし事実上の無国籍者はこれらを用意することができず、たらい回しにされ

9）http://www.moj.go.jp/MINJI/minji04_00047.html（法務省民事局）

た結果、手続きを諦めてしまう者もいる。

2017年6月現在、「無国籍者」として登録されている在留外国人の数は588名であるが、実際には、有国籍者とされる者の中にも「事実上の無国籍者」が数多く存在している。しかしながらその実態はほとんど把握されていないのが実情である。

4. 外国籍の子どもたち

神奈川県弁護士会では、2019年2月7日にNPO法人ME-net（多文化共生教育ネットワーク神奈川）[10]と共催で学生向けの相談会を実施した。日本で生活する外国籍の子どもたちのうち、「家族滞在」の在留資格で生活している者は相当数に上る[11]。家族滞在の場合、法律の規定により一週間に28時間までしかアルバイトをすることが出来ないため、金銭的に苦労する子が多いという問題もあるが、何よりも親の在留資格の上に乗っている状態に過ぎないことから、親が何か問題を起こすと子自身の日本での生活が一気に危うくなる点がより深刻な問題である。そこで、そのような子どもたちの生活を安定させるための方策を検討することが求められる。

これには大きく2つの方法があり、1つは平成27年1月20日の法務省通達（法務省管在第357号）を用いて子を家族滞在から定住者へ変更する方法である。上記通達は、「家族滞在」で在留する者が、日本で義務教育の大半を修了し、かつ、日本の高校を卒業している場合には、日本社会への十分な定着性が認められるものとして、特段の問題がないかぎり「特別な理由」（入管法別表第二「定住者」）があるものとして、「定住者」への在留資格変更許可申請に

10）http://www15.plala.or.jp/tabunka/

11）平成27年末で家族滞在者数は全国で133,589人、対前年比6%増である（資料3）。http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00057.html（法務省報道発表資料平成28年3月11日付）

対し許可方向で検討するよう入管に求めている。もう 1 つは、子が大学や専門学校に進学後、留学の在留資格を得てから就労の資格につなげる方法である。後者の方法では、単に日本の大学や専門学校を卒業して日本で就職するのみでは在留資格を取得することができない。そこで、どのような専門学校や大学への進学が求められるか、どのような職業が良いのかについて適切な情報を提供することを目的として、上述の相談会の開催に至ったのである。子どもの夢や希望を実現させるために必要な情報を十分に提供することは、子どもの国籍に関わらず社会における大人の責務であり、そのためには弁護士会のみならず高校の教職員や NPO の協力が不可欠である。

5. イスラーム関係の人々への対応

最後に、イスラーム関係の問題を取り上げる。筆者の法曹としての母校は横浜国立大学であるが、もう 1 つの母校は慶應義塾大学総合政策学部であり、同大学も神奈川県にある国際色豊かな大学である。筆者は学部生時代より奥田敦研究会（以下、奥田研）というイスラーム法に関するゼミに参加していた。新聞報道で知られていると思うが、横浜の入国管理局でイスラーム教徒に対し豚肉の入った食事を提供したという事件が発生したことがある[12)]。この事件は、当該イスラーム教徒の男性が 2 週間栄養補助食と水しかとらないという抗議行動を取ったこともあり、センセーショナルに報道され注目を集めた。このような報道に接するとイスラーム教徒は皆厳格であるかのような印象を抱きがちだが、イスラーム教徒であっても多様であり、例えば、大いに飲酒する者もいれば、酒を一切飲まないのみならず少量でも酒を使用している料理を口にしない者もいる。イスラーム法というのは、アッラーすなわち神が立法者であるのでので、法律という概念そのものがそもそも日本における法とは異なっている。

12）平成 28 年 8 月 17 日 NHK オンライン。

したがって、イスラーム教徒への豚肉提供の問題を考えるときにも日本人が常識と考える感覚のみで判断をしないことが重要となる。なお、本件については、関東弁護士会連合会においても調査中である。

東京オリンピックを控えていることもあり、今後も居住や旅行目的で日本国内に滞在するイスラーム教徒の増加が予想される。そのようななか、イスラーム教徒の人々と日本の社会のなかで共存していくためには何が必要かということを奥田研では研究している。ハラールという概念についての研究を通じ、神奈川県庁とも協力して、イスラーム教徒が安心して食事できるレストランのガイドブックや観光プランを作成すること、「おもてなし講座」と称する市役所で講演等がその活動の一環である[13]。その他、全国ムスリムミーティング・ムスリマミーティングを実施して、様々な声を公表する機会を設けている[14]。

V　おわりに

国籍の違いや有無に拘わらず、困難な状況にある者を助けることができるのは、制度ではなく人である。どのような制度にも穴やずれは存在する。その穴やずれをすぐに埋めることは困難であろう。しかし、目前に、困難に直面する者がいるとき何もなすすべはないかというと、そうではないということを弁護士としての活動の中で実感してきた。ただし、そのためには多様な分野の人々による多角的視点からの協力と連携が不可欠である。国籍や宗教や在留資格を問わず、困難に陥っている者を支援し救済するための協力関係を作り上げていくことがますます求められる時代になっていると考える。

13）http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/p1051701.html（神奈川県産業労働局観光部国際観光課）

14）https://www.kri.sfc.keio.ac.jp/ja/press_file/20170227_islamlab.pdf（慶應義塾大学 SFC 研究所）

○外国人数の推移

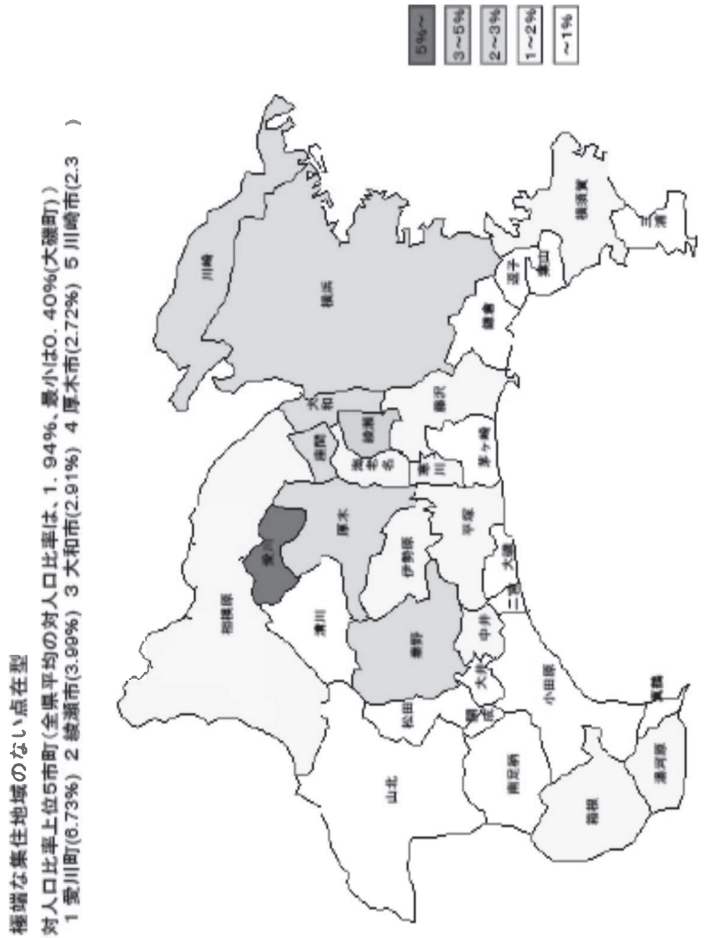
年度	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
県合計(人)	47,279	77,351	104,882	123,179	157,947	160,600	167,601	174,352	175,014	171,439	167,893	161,155	160,605	166,006	174,427	185,859
	100.0	163.6	221.8	260.5	334.1	339.7	354.5	368.8	370.2	362.6	355.1	340.9	339.7	351.1	368.9	393.1
増減数(人)(*1)		30,072	27,531	18,297	34,768	2,653	7,001	6,751	662	−3,575	−3,546		−550	5,401	8,421	11,432
増減率(%)(*2)		63.6	35.6	17.4	28.2	1.7	4.4	4.0	0.4	−2.0	−2.1		−0.3	3.4	5.1	6.6

県合計（人）欄下段は1985年度を100とした時の指数
(*1)(*2) 1985～2005年度は５年ごとの増減数および増減率、2005年度以降は前年度と比較した増減数及び増減率
（なお、2012年度までは12月31日現在、2013年度以降は１月１日現在のデータ）



・2011年度までは外国人登録法に基づく外国人登録者数、2012年度以降は住民基本台帳上の外国人数
（なお、2012年度までは12月31日現在、2013年度以降は１月１日現在のデータ）

資料２



極端な集住地域のない点在型

・対人口比率上位5市町（全県平均の対人口比率は、1．94%、最小は0．40%(大磯町)）
　1 愛川町(6.73%) 2 綾瀬市(3.99%) 3 大和市(2.91%) 4 厚木市(2.72%) 5 川崎市(2.3　)

資料３

【第２表】　　在留資格等別在留外国人数の推移

在留資格	平成23年末 (2011)	平成24年末 (2012)	平成25年末 (2013)	平成26年末 (2014)	平成27年末 (2015)	構成比 (%)	対前年増減率 (%)
計	**2,047,349**	**2,033,656**	**2,066,445**	**2,121,831**	**2,232,189**	**100.0**	**5.2**
特別永住者	389,085	381,364	373,221	358,409	**348,626**	**15.6**	**−2.7**
	1,658,264	1,652,292	1,693,224	1,763,422	**1,883,563**	**84.4**	**6.8**
永住者	598,440	624,501	655,315	677,019	**700,500**	**31.4**	**3.5**
留学	188,605	180,919	193,073	214,525	**246,679**	**11.1**	**15.0**
技能実習	141,994	151,477	155,206	167,626	**192,655**	**8.6**	**14.9**
技能実習１号イ	3,991	4,121	3,683	4,371	**4,815**	**0.2**	**10.2**
技能実習１号ロ	57,187	59,160	57,997	73,145	**87,070**	**3.9**	**19.0**
技能実習２号イ	2,726	2,869	2,788	2,553	**2,684**	**0.1**	**5.1**
技能実習２号ロ	78,090	85,327	90,738	87,557	**98,086**	**4.4**	**12.0**
定住者	177,983	165,001	160,391	159,596	**161,532**	**7.2**	**1.2**
日本人の配偶者等	181,617	162,332	151,156	145,312	**140,349**	**6.3**	**−3.4**
技術・人文知識・国際業務	110,488	111,994	115,357	122,794	**137,706**	**6.2**	**12.1**
家族滞在	119,359	120,693	122,155	125,992	**133,589**	**6.0**	**6.0**
技能	31,751	33,863	33,425	33,374	**37,202**	**1.7**	**11.5**
特定活動	22,751	20,159	22,673	28,001	**37,175**	**1.7**	**32.8**
永住者の配偶者等	21,647	22,946	24,649	27,066	**28,939**	**1.3**	**6.9**
経営・管理	11,778	12,609	13,439	15,184	**18,109**	**0.8**	**19.3**
企業内転勤	14,636	14,867	15,218	15,378	**15,465**	**0.7**	**0.6**
教育	10,106	10,121	10,076	10,141	**10,670**	**0.5**	**5.2**
教授	7,859	7,787	7,735	7,565	**7,651**	**0.3**	**1.1**
宗教	4,106	4,051	4,570	4,528	**4,397**	**0.2**	**−2.9**
文化活動	2,209	2,320	2,379	2,614	**2,582**	**0.1**	**−1.2**
興行	6,265	1,646	1,662	1,967	**1,869**	**0.1**	**−5.0**
研究	2,103	1,970	1,910	1,841	**1,644**	**0.1**	**−10.7**
研修	3,388	1,804	1,501	1,427	**1,521**	**0.1**	**6.6**
高度専門職					**1,508**	**0.1**	
高度専門職１号イ					**297**	**0.0**	
高度専門職１号ロ					**1,144**	**0.1**	
高度専門職１号ハ					**51**	**0.0**	
高度専門職２号					**16**	**0.0**	
医療	322	412	534	695	**1,015**	**0.0**	**46.0**
芸術	461	438	432	409	**433**	**0.0**	**5.9**
報道	227	223	219	225	**231**	**0.0**	**2.7**
法律・会計業務	169	159	149	143	**142**	**0.0**	**−0.7**

注1）　平成23年末までは，外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数である。

注2）　平成27年4月1日の改正出入国管理及び難民認定法の施行に伴い，在留資格「投資・経営」は「経営・管理」へ改正され，「技術」及び「人文知識・国際業務」は「技術・人文知識・国際業務」へ一本化され，高度専門職１号イ，ロ，ハ及び高度専門職２号が新設されている。

（参考）外国人登録者数	2,078,508

【第２図】　　在留資格等別在留外国人数（平成２７年末現在）

