

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年9月16日（金）14:39～15:06
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- | | | |
|----|-------|-------------------------------|
| 座長 | 八田 達夫 | アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授 |
| 委員 | 原 英史 | 株式会社政策工房代表取締役社長 |
| 委員 | 本間 正義 | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |
| 委員 | 八代 尚宏 | 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授 |

<関係省庁>

- | | |
|-------|-------------------|
| 根岸 功 | 法務省入国管理局総務課企画室長 |
| 伊藤 純史 | 法務省入国管理局総務課企画室補佐官 |

<事務局>

- | | |
|-------|-------------------|
| 佐々木 基 | 内閣府地方創生推進事務局長 |
| 藤原 豊 | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |
| 坂井 潤子 | 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐 |

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 民間事業者と連携した、出入国手続きその他の空海港における手続きの迅速化
- 3 閉会

○事務局 お忙しいところ、ありがとうございます。

法務省の方々にお越しいただいていまして、バイオカードを10月1日から試行的に導入されるということでしたので、そちらの御説明と、あとは、先週の諮問会議の民間議員の先生方から提出された資料にも記載がありますとおり、クルーズ船の手続ということで「クルーズ船に係る入管手続の迅速化」ということで書かれておりますので、現状、また、今後の対応ということで御説明をいただきたくお越しいただきました。

八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 いつもお忙しいところ、ありがとうございます。

早速、御説明をお願いいたします。

○根岸室長 法務省入国管理局企画室長の根岸でございます。いつもお世話になります。よろしくをお願いいたします。

まず、バイオカートの準備状況ですけれども、お手元に紙を1枚お配りいただいていると思いますが、バイオカートにつきましては、これまでこのワーキンググループヒアリングでも御説明申し上げてきたとおり、まず、昨年度の補正予算で予算措置をいただきまして、その開発、機器配備の準備をしてまいりました。本年度予算で、操作の補助要員、これはまさに民間委託なわけですけれども、そういう経費も計上いただきまして、準備を進めてまいりました。

まず、先行的に関西空港、高松空港、那覇空港の3空港ですけれども、特に待ち時間の状況が顕著であったりですとか、バイオカートの導入の効果が極めて高いのではないかとと思われるところから先行したわけですけれども、その3空港について配備の準備がほぼ整いつつあるところでございます。10月1日から、「試行運用」という言い方をしておりますけれども、実質運用を開始するということではあるのですが、10月7日から本格運用ということでもろもろの準備をしているところでございます。

このワーキンググループヒアリングでの議題であった民間委託というところについても、民間委託の業者の方などは決まりまして、これから補助要員をしていただく方に色々研修ですとかということもやっていくということでございます。今までも何度かここでそういう議論になりましたけれども、これからどうするのかという御質問があったわけですが、我々としてはなるべく拡大をしていきたいということとして、順次拡大していくということで、本年度の補正予算において、配備空港の拡大に必要な費用もまた盛り込んでいただくことができております。配備空港を拡大して、拡大のための色々なシステム関係の準備をしまして、拡大した分については、来年4月ぐらいから実際の導入、運用開始ができればと思っています。

したがって、今予算要求をしております平成29年度要求で、その民間委託分の補助要員のところについてはお願いをしている状況でございます。これが今のバイオカートの状況でございます。

クルーズ船も続けて御説明してしまってもよろしいですか。

○八田座長 どうぞ。

○根岸室長 クルーズ船については、横紙の1枚紙を御用意しております。

こちらについては、民間議員ペーパーの趣旨がどのあたりをどうしようということだったのかということが深く理解できていないので、ちょっと見当違いだったら御容赦願いたいのですが、クルーズ船については、クルーズ船の入港を全国で拡大していく中で、我々としてもその対応を執ってきている。

まず、左側に人的体制について順次配置を図ってきているところがございます。本年度については、これも異例の措置ですけれども、年度途中の緊急増員もまたいただいております。

ますが、その中でもクルーズ船の対応の要因が含まれてございます。

手続面については、体制でただ人数を増強して、機械を増やしてやるというだけではなくて、いかにその厳格さは維持した上で、それを損なわない範囲で手続を何とかスムーズにできないかということで、平成27年1月からですけれども、手続的に少し簡易な形で上陸ができる「船舶観光上陸許可」という仕組みを導入しております。これはその前に入管法改正を行って実現したものでございます。これによって、例えば、入国のときに指紋写真を提供いただいていますけれども、そのうちの顔写真については必ずでなくともいいような形にして、一般的なブラックリストとの照合は指紋で行っていますので、一義的にやる指紋、さすがにこれを省略するとなるとクルーズ船に来れば入れてしまうということになってしまうので、そうならないようにはしつつやるという工夫をしております。

あるいは、許可証、パスポートに一人一人証印を押すのが本来なのですが、色々まとめてやる手続がやりやすいように許可証を交付する。別の紙で交付するという形にして、そうすると、一括して印刷して準備をしておくとかという事前準備みたいなことが可能になる。入管職員の手間暇のかけ方を全部累積すると、もしかしたら普通よりもかかっているかもしれませんけれども、とにかく降りるときにそのような施策をやるのが重要だと思っていますので、いわばそのような手続の組替えをしているというイメージかと思えます。

海外臨船審査は、これはかなり船会社、あるいは代理店などからも要望が強いところなのですが、船の中で審査をしてくれれば、本人確認は当然しますけれども、降りるときはそう手間がかからなくていいのではないかということで、かなり以前はこのように乗り込んでやっていたということもあるのですが、指紋の写真の導入ということなどもございまして、そのようなことを外国でやるとかということには、やはり公権力行使の問題などがあるということで、外国の領海内はさすがにまずい、少なくとも公海上でやるとしても、その場合は船籍国の同意が要るということで、今外務省などにも御協力をいただいて、同意を得る努力をしているところでございます。

最近やっと同意が得られたところについて試行を開始したところという状況で新たな形でやっていますので、船内でやると言っても、降りるときだけよければいいわけではなくて、船内でやるときにもなるべくストレスがない形で来ていただいて、その間、降りるときは早いけれども、途中でずっと待たされたとかということだとかえって評判が悪くなってしまうので、そのようなことがないように、この辺はもう少し段取りよくやれるといいとか、従前の形でもそこには普段いない船のクルーの方々と連携して動かなければいけないので、事前に話をして、これはこうやってくださいね、いいですよとなっていたものがそのとおりにならないなどということもあります。そのようなものをどう確認しておけばいいのかとか、色々反省点を踏まえてまた変えてバージョンアップをしていきたいというところでございます。

効果のところ、数はクルーズ船で110万人程度入国しているうちの107万人ぐらいはこ

の船舶観光上陸許可の対象になっているところでございます。

その導入の効果です。一概に比較ができないのですけれども、同じ船でも状況によって違いますし、普通の空港の待ち時間でも状況にはよるのですが、それと違ってクルーズ船は、結局待ち時間という概念が正確になくて、審査に最初の人から最後の人までどのぐらい掛かったかということしか計りようがない。それも、結局お客さんたちがどういうペースで降りてくるかというのは、やはりそのときによるわけなのです。みんなが船が着いた途端にバツと降りようとしているかということ、そうでもなくて、我々入管を始め関係官庁が途中でボケッと待ってしまう時間が生じたりもしますので、結局、最初から最後まで時間でしかないのですけれども、そういうぶれはあるという前提で、ここに1例を挙げておりますけれども、船舶観光上陸許可の導入前と比べると、ここに挙げている例では若干乗客数は多い船で審査官数はちょっと少なくやっても、審査時間は短くなっている。全部が同じ比率ということはないと思いますけれども、明らかに効果は出ている。実際に船会社、代理店の方々からは御好評をいただいております。

ちょっと論点と合っているかどうか自信がありませんが、冒頭、私からの御説明は以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

御質問はございませんでしょうか。

八代委員、どうぞ。

○八代委員 この船のほうなのですが、これはバイオカートと同じように、一旦船の中で審査はするけれども、降りるときももう一回何かで見るのですか。それはもう見ないということですか。

○根岸室長 海外臨船の場合ですか。

○八代委員 海外臨船ではなくて、今の観光上陸許可です。

○根岸室長 その場合は、基本的に降りるところで審査をします。

○八代委員 そういう意味では、飛行機と同じだけれども、事前にと。

○根岸室長 飛行機との違いは、飛行機は着いて、空きましたと言ったら、並んでいるから一番でなくてもいいやと少し座っている人はいますけれども、そこで30分ゆっくりしてからという人はまずいないわけです。

○八代委員 船にはそれがあると。

○根岸室長 船は、今から降りられますと言うだけなので、みんながこぞってすぐ出てくるわけではなくて、例えば、朝着く船などは結構多いです。ゆっくり起きて御飯を食べている人などは、御飯を食べ終わって、着替えて、さあ行こうかとなるので、先には来ない。一方で、バスの早い時間のものを用意しているなどという人は早く降りたいということで、ばらつきがかなりあるということです。

○八代委員 これによると、151分が84分になったということですが、これが今後とも保証されるということですね。

○根岸室長 申し上げたとおり、この時間が全てではないですけれども、そういう短縮効果のあるものを今後もやっていくということです。

○八代委員 それから、このバイオカートなのですけれども、これはアメリカでやっているやり方とほとんど同じと見ていいわけですね。

○根岸室長 アメリカの場合は、キオスク端末というものはちょっと離れたところのイメージだと思います。バイオカートのイメージは、結局こっちで指紋を提供した人と本当に審査官のところに来た人は同じ人かという確認が結構大変なのです。電子シート1枚だとおっしゃる人も結構いるのですけれども、それを色々なやり方で確認しているわけで、そういうところはかなりセキュリティー上も大事になってきます。我々の今回のバイオカートは、仕組みは基本似たようなものなのですけれども、通常今までと同じように審査官がここにいます、その待っている先のところで、いわば1ブースに1台。

○八代委員 この絵に描いてあるとおりでですね。だから、逃げられないわけですね。

○根岸室長 そうですね。紛れの問題は生じにくい。

○八代委員 それはアメリカも同じで、ちゃんとそこはブロックされたと思うのですが、問題は、アメリカの場合はESTAというのか、事前に登録しないとイケないですね。それは日本ではやらないと。

○根岸室長 ESTAはやっていないですし、それは別途のビザ免除とかの観点で、そういうものをマストにするか。ビザ免除にする以上はそのくらいやったほうがいいのではないかという議論があるので、それをやればビザ免除をもっと広げられるだろうと言って簡易化の措置みたいに言われるときもあるのですけれども、どちらかと言うと、本来はテロ対策です。

○八代委員 分かりました。だから、必ずしも要らないわけですね。

○根岸室長 むしろ、アメリカとの違いは、アメリカはそのキオスク端末を使えるのは確か過去に入国歴がある人が対象だったと思います。

○八代委員 実は、一昨日帰ってきたのですけれども、それがすごく混乱していて、初めての人と過去1年間入国審査をした人とを分けるのですが、その分ける基準がまた極めて不透明で、あっちへ行ったりこっちへ行ったり、だいぶ混乱しています。

○根岸室長 アメリカの空港ですか。

○八代委員 はい。ボストンですけれどもね。

○根岸室長 今回はそういうわけではないのです。

○八代委員 だから、一律にやったほうがいいですね。はっきり言えば、そういう変なことをしないように。

だから、本当のことを言えば、1年以内に入った人は記録が残っていれば2度やらなくてもいいという仕組みであればもっといいわけですが、とにかくできるだけ混乱しないようにやっていただければ時間も少なくなっていくと思うのですが、この数字を見ると、これの効果があまり大きくない。入国審査による審査時間が従来の3分の2程度なの

です。半分とか3分の1なら分かるのですけれども、あまり効果がないように見えるのですけれども、どうなのでしょう。

○根岸室長 入国審査のうちの指紋、顔写真をいわゆる取得することに掛かる時間がどのくらいかということにかかるわけなので、その部分を前出ししているわけですから、審査官の前ではそこはやらなくていい、終わっていますとなるわけなので、それ以外にパスポートを出して、パスポートをこちらは読みますし、色々とブラックリストなどのチェックももちろん行います。インタビューをしておかしくないかなどもやりますので、そういうもろもろを含めると、もちろんケースによるのは当然ですが、大体これに何秒ぐらいかかる、この部分はなくていいねと考えると、最大3割ぐらいだろうというところでは。

○八代委員 何でこれでブラックリストの照合もできないのですか。だって、入国審査官がやっている仕事もコンピューターを見てやっているだけですから、これと同じことですね。審査官は、逆に言えば、いわゆる質問だけをするようにしておけば、もっと早くなる。

○根岸室長 かなりそれに近いのですけれども、これの以前に、APISと言いまして、事前旅客情報、乗員乗客名簿の情報が事前に電子的に飛んでくるようになっています。それであらかじめ照合して、怪しいのが来そうだなというのは準備をしているようにはなっています。

○八代委員 怪しいのが来そうだというウォーニングがあれば、確かにいいですね。

○根岸室長 ただ、それが本当にどこに来るかというのは分からないですね。どのブースに来る誰なのかは分からない。

ただ、入管的にはそんなにやることは実は変わらないのですけれども、結局来たので、これは別室に行ってどうしようということに。問題は、例えば、警察とか関係機関に動いてもらわなければいけない者について、あるいは、そこで確認が必要な者が来たときに、ブースで初めて見つけました。それから、警察に連絡して、あなたは何に疑われています、そうですかなどと聞けないですから、色々と言っている間に警察に確認してもらって、警察が駆けつけましたなどというのに相当時間が掛かってしまいますということでは、来る可能性があると言うと、どのブースにいつ並ぶかまでは分からないにしても準備ができる。そういう意味では、非常にいいものが出来ています。

○八代委員 だけれども、そういう危険分子は特定のブースに誘導すればいいだけではないのですか。

○根岸室長 どの人が分かりませんので、まさか、飛行機に乗っていて、誰々はこちらへどうぞというわけにはいかない。

○八代委員 バイオカートの段階でそれが分からないのですか。チェックした段階です。

○根岸室長 バイオカートの段階では、どのブースという直前まで来てしまっているということですね。

○八代委員 だから、そこが私が見たアメリカのやり方は違って、バイオカート自体が一つのグループになっていて、そこから分かれるわけですね。そうであれば、何もこのバ

イオカードをブースとぴったり合わせる必要があるかどうかということで、そうすれば識別できるわけです。

○根岸室長 よくここで今までどこまで民間委託でできるかという議論をしてきたのですが、そこにあるとおり、操作補助員は民間委託していますので、いわばブラックリストの結果は、そこで指紋を取ってもらいますけれども、確実に取る、その補助をすることです、その結果は審査官側にしか出ない形にしています。

したがって、そこで補助員が見て、あっちこっちと分けるわけにはいかない。

○八代委員 補助員が分けるのではなく、何番ブースにということを経験が指示すればいいわけです。

○根岸室長 空き状況までを見ながらということですか。

○八代委員 空き状況と言うか、きちんと審査しなければいけない人かどうかをチェックをして、要慎重審査ブースかそうでないかと分けられれば。

○根岸室長 要慎重審査かどうかはもちろんブラックリストで分かるものもありますが、それだけではないのです。

○八代委員 怪しげな人は全部こっちに回して、問題のない人を民間のほうに回していくとか、そういう露払いを経験にやらせないで。

○根岸室長 機械で分からないもの、やはりそれこそ機械の中に入れられないものもありますし、今そこでと来たものもありますので、それが民間のところでは抜け落ちてしまうというのは多分できない話だと思っています。確実に全件の確認をすることが我々としては使命なのです。

○本間委員 同様の質問をしようと思っていたのですが、最初のところのブースがいつも全部空いているわけではないですね。いくつか混雑に応じて空いているところと空いていないところがありますね。それに対応して、バイオカードも稼働している稼働していないというものが対応してくるわけですね。そのあたりで、もう少しバイオカードのほうは全部稼働させておいてというほうが、3分の2よりも時間短縮ができるのかなという気がしないでもないのですけれども、今の話では、情報はそこでチェックして、直接そのブースにしか伝わらないということなので、ちょっと難しいかなという印象を持ちました。その確認だけです。

○八代委員 ちょっとこれを言い出すと、また元になってしまうかもしれませんが、入国管理官の人がテロ犯人を捕まえるわけではなくて、チェックのボタンを押すとか何かで当然警察に来てもらうわけですね。そうではないのですか。

○根岸室長 我々が要注意すべきものは色々なタイプがありまして、テロ関係でも警察が情報元になっているものは当然あります。警察しか手を出せないと言えば、例えば、逮捕状が出ているとか、それを我々が逮捕することはあり得ないので、逮捕状が出ているので来たら教えてと言われていた人が来ましたよということは、速やかにお知らせして、すぐに来てもらって、逮捕して、我々のところからいなくなってしまうという形になるわけです。

けれども、例えば、安保理決議で渡航の防止が義務付けられているテロリストが来ましたと。その原因が何とかになっていて、日本でも犯罪で処罰されますというならまた別です。あるいは、犯罪人引渡しに基づいて誰かがというのがあるとすれば、それもあるのかもしれませんが、安保理決議の対象のテロリストだからイコール誰でも逮捕するとか、あるいは、我が国ではそういう者を行政拘束するみたいなテロ法制はありませんので、それはない。入管法上の退去強制の対象にだけなる。テロ対策がそれがいいかどうかは別の議論として、そのようになります。

そうすると、これは入管で確実にそれを見極めて、より分けて、退去強制手続に乗せた上ですけれども、しかも、その事実認定をその後に確認して、その上で退去強制をするということになります。全てが警察に渡るというわけではない。

○八代委員 それは分かるのですけれども、私が聞いたかったのは、どこまでそこで入国審査官の裁量性があるかという話であって、この人が要注意かどうかというのは全部パソコン上のデータにあるわけですね。おっしゃったのは、それを判断して入管の人が対応すると。後ろで取調べをするのはもちろんプロでないとダメだと思いますが、少なくともその仕分けをするのは機械の指示に従ってやるというものではないのですか。そこで何か裁量性が働くのですか。

○根岸室長 プロの専門性みたいな話と裁量があるというのはまたちょっと別だと思うのですが、裁量があるかという観点で申しますと、空港でないところでもそうなのですけれども、特に空港の審査官には一切の裁量はありません。唯一裁量を持っているのは、最終的には法務大臣の権限で、本来なら上陸拒否の事由に当たっているのだけれども、色々な人道上の事由を配慮して今回は特別に認めますとか、そういう権限が法務大臣にだけあって、それを地方入管局長には委任されているので、地方入管局長がその委任された範囲内で行使することはあり得ますけれども、これは特別許可と言います。ブースの審査官が、本当は入れてはいけないことになっているのに入れてしまうとか、あるいは、形式的には当たっているのに何か怪しいから認めないとか、そういうことはできないようになっています。

○八代委員 では、何となく怪しそうだと思ったら、それは止めないのですか。

○根岸室長 何となく怪しい限りにおいては、何となく怪しいので、別室に行ってもらって、口頭審理というのですけれども、そういう調書をきちんと残すような審査にかけると。

○八代委員 その裁量性はあるわけですね。

○根岸室長 そこも、結局この人がやろうとする活動が、入管法で定める在留資格に当たるか、あるいは、上陸拒否事由で入っていけませんと定めているものに当たっているかという事実を確定される作業までになります。

○八代委員 アメリカでは、しょっちゅう裁量的に捕まえていますけれどもね。私と2人でいて、なぜか友達だけ捕まるということとか。

○根岸室長 それを多分彼らは裁量だとは言っていないと思います。

○八代委員 そうですかね。

そうすると、やはり民間では到底できないということになるのですかね。

○八田座長 原委員、何かこのことについては。

○原委員 特にありません。

○八田座長 最後のページに、クルーズ船のところがあります。色々空港の場合には、行列が並んでスパッと行列が解消するから、混雑がはっきりしている。

しかし、クルーズ船の場合には、乗降客がだらだらと出ていくから、一般的に統計として混雑を捕捉するのは難しい。

しかし、ここに例示しているように、乗客数が多いにもかかわらず、導入後には審査時間は短くなっているという例がある。だから、個々には出入りがあるかもしれないけれども、平均するとかなり短縮されているという御説明がありました。

あとは、特に何かありますか。

それでは、今日の御説明で状況がよく分かりました。ありがとうございました。また、民間の活用は色々なところからできるだけしたいと思っているので、そういう知恵がどこかから出てきたら、またお願いしたいと思います。

○根岸室長 このバイオカートも、言われたからではなく準備をしていたものなので、我々は別にここで言われることとは無関係に。

○八田座長 本当ですよ。よく分かっています。

○根岸室長 増員で何でもやるというのは、我々自身も大変なので、何とかできるものは機械化する、あるいは民間でできるものは民間ですということはやりたいと思っております。

○八代委員 当然補助員は英語も中国語も分業してできるわけですね。

○根岸室長 みんなできるということはないかもしれませんが。

○八代委員 1人で全部できなくても、誰かできる人が必ずそのグループの中にと。

○根岸室長 多分そこまではないです。

○八田座長 でも、日本人に対しては日本語だけでいいわけですね。

○八代委員 もちろんそうなのですが、日本人はそんなものは要らないですよ。

○根岸室長 この指紋と写真は外国人のみですので、日本人は元々ない。

○八代委員 だから、英語と中国語、韓国語はやはり要りますね。

○八田座長 みんな身ぶりでやるとか。

○八代委員 いや、結構難しかったですよ。私も最初にやったときは。

どうもありがとうございました。

○八田座長 どうもありがとうございました。