

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27年8月24日（月）10:32～10:57
- 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 阿曾沼 元博 医療法人社団混志会瀬田クリニックグループ代表
- 委員 鈴木 亘 学習院大学経済学部経済学科教授
- 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 国際基督教大学教養学部客員教授
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 法務省入国管理局補佐官

<事務局>

- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
- 藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
- 塩見 英之 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 創業人材に係る自治体確認の要件について
- 3 閉会

○塩見参事官 それでは、本日3番目の「創業人材に係る自治体確認の要件について（省令）」でございます。前回のワーキングの席で、この省令案について内容を聞くということがございましたので、法務省さんに来ていただいております。

座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 いつもいつもお忙しいところをお越しくださしまして、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

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

本日は、特区法の関係のうち、創業人材、この関係について、もう皆さん御存じのとおりですけれども、この前、改正法が通りましたが、その中で創業人材が入っていて、その要点というのは、もともと「経営・管理」という在留資格で入国しようという場合に上陸許可の基準を入管法上法務省令で定めるとなっていて、その基準にかわるものを政令で定めましょうというものです。

そのときの考え方はどういうことかということ、もともと通常の法手続で入ろうとした場合には、上陸許可の基準で一定の経営の規模というものが求められます。これは入国の時点での規模ということで、従業員が2人以上、あるいは投資金額で言うと500万円以上というものが求められる、及び事業所の確保というのが求められるという点について、特例措置を創設することとなった経緯としては、まだ500万円あるいは従業員2人の事業所はできていないのだけれども、要するに経営者本人が入国していませんので、その手続ができていない。来ればちゃんとできるようなしっかりした計画を持っている方なのだけれども、まだ来ていないのでできていない。そういうものについて、自治体のほうできちんと関与をして、実現可能性があるものについては認めてもいいではないかというような趣旨でございました。

それに当たって、入管のほうで実現可能性というのを経営の専門家でもない入管職員が見るといのはなかなか難しいですねという中で、自治体のほうでその辺をしっかりと見てくれるということと、帰国担保についても何らかの措置をとっていただけるということについて御理解が得られましたので、それであればそういった制度にしましょうというようなことになったものでございます。

今回は2枚資料、2種類お配りしておりますけれども、1つは内閣府さんのほうで政令案の概要をまとめていただいたものの創業人材の部分抜き出したものです。これに基づいて、基本的にはここで要件を書いているわけなのですが、一部書き切れないものと手続について省令で書いているものです。きょうの議題はこの省令のほうということで理解しております。

省令の縦書きですけれども、そちらをごらんいただきますと、まず第1条で用語の定義がございまして、そこは飛ばしまして1枚めくっていただくと第2条というところで、その政令のほうで、地方公共団体の確認を受けるという形にしているのですが、その際に創業活動の計画を地方公共団体のほうに出してくださいというようなことで、一般的にそこに書かれているような内容のものをこういうことは書いてくださいね、資料はつけてくださいねということを第2条で言っております。

次のページ、第3条に行ってください、地方公共団体においては、そういった確認の申請があった場合に、事業の経営に関し識見を有する者の意見を聞いた上で、施行令のほうで具体的な要件が定まっていますので、それに該当すると認めるときは創業活動の確認

をして、確認をしたら、確認の証明書を出していただく。この証明書をもって入管のほうに在留資格認定証明書の申請をすると、いわば自治体のお墨つきもついているものですねということで、まだ通常の上陸許可の要件を満たしていないけれども、この見込みの段階で「経営・管理」の在留資格認定書を交付するという仕組みでございます。

ここの事業の経営に関し識見を有する者というものですけれども、想定しておりますのは中小企業診断士ですとか公認会計士ですとか、そういう識見をお持ちの方というのを一般的には想定しております。

ただ、そこで書き切ってしまうという手もあったのですが、事前にこれはもともと提案のもとであった福岡市さんなども御相談をしまして、確認というのはどういうことであって、事前に実現可能性を確認するという話にはもともととなっていたのですが、どういように確認するのを予定していますか、事業の経営については専門家ではないという意味では入管もそうですけれども、自治体さんも一般的にはそうで、個別に知識を持っている職員がいるかもしれないというのはどちらも同じですけれども、そうするとどういように確認する予定ですかというのをお聞きしたところ、中小企業診断士などの有資格者の方の御意見を聞くことを想定しているというお話を伺いましたので、それであればそういうイメージのことで書いておこうかと。

ただ、そこで有資格者と決めてしまうと、例えばですけれども、銀行で企業の創業に当たっての融資の審査を何年にもわたってやってきたような方がいたとして、余りそういうのを想定することはないかもしれませんが、可能性としてはあるわけなので、そういう場合に、別に資格は持っていませんと言ってもそういう仕事はできるわけですので、そういうのがたまたま自治体さんが頼める人であった場合に排除してしまうわけにもいかないよねということでこんな書き方にしております。ただ、イメージとしては、普通は有資格者になるのだろうなどは思っています。あるいは中小企業診断士の資格は取っていないけれども、それ相当、やり手の経営コンサルタントみたいな方も実際いらっしゃいますので、そういう方もそういう経験をお持ちの方ということでいいのだろうということでこういう書きぶりしております。

第4条のほうで、地方公共団体の責務ということを書いておりますけれども、そういう確認をした外国人について、これは在留期間が6カ月間、いわば特例的に早目に許可をする形になっていますので、その間には創業活動に関する相談に応じていただいたりとか、最初に計画を確認するだけでなく、その進捗状況はちゃんと確認して適切なフォローをしてあげてくださいねと。万一、だめだった場合には帰国が確保されるように協力してくださいねというようなことを書いております。

これは創設する段階では帰国担保というのも1つ大きな課題というか、事業の実現可能性を見てくれて帰国担保をしてくれる、これが2つの大きな要件だったのですけれども、具体的に法令として規定する段階になると、お金を出してくださいまではさすがに自治体に明確に書くのはやり過ぎであろうということで、そこまではなくて適切な協力をして

いただけるということで大丈夫なように3号のような書き方にしているところがございます。

第5条で、在留期間について、この場合には6カ月ですよということを書いております。もちろん、これで6カ月で、6カ月の間に通常だったら入国時に満たすような要件を満たしてくれているはずですので、そうすれば期間更新が許可されて、そうすると、普通の入国ルートで入った「経営・管理」の方と全く同じ状態になる。在留資格上はこれで入ったとしても位置づけというのは変わらないのですけれども、一応そこで全く普通の立場になるということがございます。

第6条で提出資料について書いておりまして、これは入管のほうへの提出資料でございます。地方公共団体の確認などをしていきますので、通常と違う部分がありますので、提出書類、入管法の施行規則で書いてある提出書類について特例的にここで書いております。

第7条で、入管への在留資格認定証明書交付申請の際の代理人について、ここについても特例を置いております。通常ですと本人あるいは本人が所属することとなる企業の職員の方というのが代理人なのですけれども、今回はまだ企業ができていないのに入国できるということがみそなわけですので、通常の規定のまま放っておいてしまうと、結局代理できる人がいないということになってしまうことになりますので、そのせっかくやろうとしていることの実効を担保するために7条のような規定をおいておりまして、その事業のもちろん職員がいればいいのですけれども、設置について委託を受けているもの、何らかの法人の設立の手續などについて代行しているような方についてできる。

今回、これはこれだからこそですけれども、7条の2号で書いておりますのは、自治体がやろうとするかどうかは別として、もしやろうとする場合には創業活動の確認をした地方公共団体の職員の方もできるような形にしております。

以上が省令案の概要でございます。冒頭、私からの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。

それでは、委員の方、これに関して何か御質問、御意見はございますか。

どうぞ。

○鈴木委員 大変よく明確にわかったのですけれども、やはり気になるのは3条全体ですが、確認するときに地方公共団体がどういう人にそれを委託するか。その委託した人はかなり大きな権限を持っているわけですね。交付書を出すか出さないかという権限を自治体がやるにせよ、その意見を聞いて自治体は決定するわけであって、結局のところ、かなり大きな権限になるわけですね。今回、想定している市町村はそういうことが可能なところかもしれませんけれども、これからどんどん広がっていったときに自治体によっては非常に小さな規模の自治体もあって、そういう自治体だと地元の新しく認める商売と理解がバッティングするような利害関係があるような公認会計士とか中小企業診断士というものを頼まざるを得ないようなことになりかねないので、なるべく地方の裁量余地というのは、あるいは政治的な介入予知というのはなくしたほうが、将来的にこれはどんどん広がって

いく中ではそういうことが必要なのではないかと思います。

1つ、考え方としては、水際で一生懸命これはやろうとしているわけですね。入る前にいろいろ担保しようとして、入った後は認めますよという基本的な考え方ですけども、もう一つの考え方としては、水際の部分ではもう定型的にいろいろな書類があるということで認めてしまって、入った後に事後的にチェックをして、例えば入った後は本当にこういう事業所が2名以上になっているか、外国の中に持っているかどうかというのを入った後に、例えば3カ月後にチェックして、もうそれはていをなしていないということであれば認めないというか、そこで帰っていただくというような考え方はあると思うのですけれども、それではだめなのではないかということです。そのほうがいろいろな裁量余地とかトラブルがないような気がするのですが、それではだめなのではないか。

○八田座長 どうぞ。

○根岸室長 多分大きく2点の論点かなという気がいたしまして、1つは識見を有する者という人が強大な権限を持ってしまって、それがいい人の場合はいいのだけれども、仮にこの事業を進めるに当たって、逆に利害関係上、何かイメージとしては例えば地元業者とかで入ってきてほしくないから嫌だとか、あるいは何か対立する立場にある人がいて、そういう余り本来ここで聞こうとしている趣旨とは違う観点で、でも専門的な知見なのだよという横やりを入れるみたいなのがあると、せっかくつくったものの趣旨に反するのではないかという点ですね。

それともう一点は、そういう心配もあるのだから、むしろ入り口のチェックではなくて、入った後のチェックにしたらどうかという2点です。

まず、1点目ですけども、この人たちが別に最終権限を持っているわけではなくて、飽くまでも地方公共団体さんが確認をするに当たって、そこが専門的な知見が必ずしもあるというわけではないはずなので、専門的な知見のある人の意見を聞いてくださいということを決めているだけなので、少なくともここで今後どう広がっていったとしても、ここで関係地方公共団体になろうとする自治体さんはこの事業を進めようという気持ちなのだろうと思うのです。そう思っていない方は仮に特区の自治体であってもこの事業に手を上げないでしょうからね。そうすると、自治体のほうでそんなおかしい横やりを入れるような人には多分頼まないであろうということと、仮にそんなつもりはなく、普通に地域にいる中小企業診断士、今、鈴木先生の例にあったように、余り大きくないようなところが仮にこれをやられて地域にそんなに有資格者も多くないので、たまたま頼んだ人、普通に単なる専門家として頼んだら、ないと思いたいですけれども、どうもおかしい意見が出てきたということがもしあったとすれば、別にその人の意見に拘束される仕組みなわけではないわけですから、おかしいと思えば、この人はこう言っているけれども、本当にそうなのかと、別の人に頼んでみようともう一回聞いてみてもいいでしょうし、極端に言えば、別にそれに従わないで、市長の判断としてはこうだとやってもいいわけですけども、ここで有識者の意見を聞くという趣旨からすれば、それは別の人にもう一回聞いてもらうという

のが一番望ましいと思います。

というような形で、別に1人の者に拘束されると言っているわけでもないですし、それは複数人で議論したりすれば一番公平性もあるのでしょうかけれども、それはなかなかコストの問題などもあると思いますので、そこまでこちらからやってくださいということを地方公共団体をお願いをするつもりはないのですが、自治体のほうでしかるべくやっていただけたらと思っています。そういう意味では、そこで、これは専門性だけのために入れている仕組みによって、何か事業の遂行が妨げられるということは多分ないのではないかとこの運用ができるのではないかと考えております。

もう一つの水際のチェックはもう形式的なものにして、中身は後から見ればいいではないかということなのですけれども、それは何事も事前チェックから事後チェック型への社会がいろいろなものと変わってくる中で考え方としてはあり得る話ではあるのですけれども、この特区の仕組みは、あくまでも法律、これは省令のレベルの話というよりは、法律のものとして上陸許可の要件というか基準の部分ですけれども、上陸許可の基準を入管法上は法務省令で定めますとなっている。これを特区法で入管法の特例をつくることによって政令で定めますとしているところがこの特例の一番みそのところですので、そういう意味では、上陸許可の要件が政令で定まっている。この政令についてどういう運用をするかという話ですので、上陸許可の要件はなくして、あと事後チェックにしますという体系全体を変えてしまうようなものではないです。

ただ、考え方としては、方向性はこの特例自身が近くて、本来だったらきちんと要件を満たして、満たし切ってから入国してくださいよというのが今の入管法令にある要件なわけですけれども、そこを見込みでいいですよと、つまりは、本来求める要件を今、満たしていないということなのです。満たしていないけれども、ただ、適当に本人がやりますと言っているだけでは意気込みの審査はできませんので、そこで識見を有する方とかも出てくるわけですが、実現可能性を地方公共団体のほうでちゃんと見ていただいて、実現可能性が高いものであれば100%というのは無理でしょうけれども、相当高いものであればそれを認めて、いわば6カ月という在留期間にしていますけれども、6カ月後は通常の審査を我々でやるわけです。それが入国時に普通ならやるような審査を6カ月後にやるわけですね。ある意味そこが事後チェックになって、ただ、事後チェックだからといって適当に入れてしまえばいいということとはできないのでこういう自治体のほうで見てくださいよということで弊害防止を担保しているというような観点ですので、鈴木先生の御指摘にぴったり当てはまる制度ではないかもしれませんが、かなり趣旨としてはもともとの提案がそれに近いような趣旨のものに答える制度ということが言えるのではないかと考えております。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、ほかの御意見はございませんか。

今、この特区の制度以外で創業人材を入国させるとき、そのときには500万円とか2人と

かという要件のほかに、専門家が見ているということはあるのですか。

○根岸室長 専門家の何か証明を持ってきなさいとか、誰かが見なさいというようなものを要件にしているようなものはございません。ただ、今回のものに近いような専門家を活用する例としては、例えば経営状態が、むしろもう日本にいらっしゃる方、ちゃんという事業をしますよと言って入ってきて、一時はよかったのかもしれませんが、当然経営ですから、別にうそをついていたわけでもなくともうまくいかなくなることはあるわけですね。そうやって赤字がずっと続いて、下手すると債務超過になってとかというようになときに、このままだと、これで許可してもこの事業の安定性はなくて、在留期間何年とかと許可をして、その間にこの人は仕事を失って生活保護になってとか、あるいは不法残留して不法就労になってしまっというふうなおそれが出てきてしまう。心配はあるわけですが、まだ完全に破綻しているわけではないので、入管のほうで勝手に見切って、だめだよこれというところまでの、逆にここでうんと言える知見がないように、入管もそこで絶対だめだという知見もないわけです。

そういうような状況になった場合に、何期連続で余りにも悪いとかというときには、どういうように経営を改善するのですか、要するに経営の安定性を見るという意味ですが、専門的にという意味で、どうやってちゃんと「経営・管理」の在留資格の活動をあなたがやっていけるようにもとの事業をするのですかというのを見るときに、専門家の評価をしてもらった書類を出してくださいというのを個別に求める場合があります。一律の書類では求めていませんけれども、本当にそれがないとさすがにこれは不許可にせざるを得ないかもしれない。でも、不許可にいきなりするのは忍びないというふうなときに、そうすると、こういった中小企業診断士さんだったり、公認会計士さんだったりに対して、それは作るのは御本人なのでしょうけれども、こういうように経営改善するというような計画を出して、それについて専門家が評価をしていただいて、これは実現可能性があるというふうなものをいただいて、であればしばらく、例えば3年の在留期間をもらっていた人だけでも、1年には短縮するけれども、1年後、もう一回見させてもらいましょうというふうなことでチェックをしましょうというふうなことにするために、個別の事案としては求める場合がありますけれども、一律に求めるというふうな制度としてはないです。

○八田座長 その場合には、当事者に専門家を依頼させる。これに対して、特区の新制度では地方公共団体が専門家にやらせるという違いがあるわけですね。

○根岸室長 そうですね。地方公共団体みたいなものが客観的で、しかも公的な性格の方が出てくるというのは特区ぐらいしかございませんので、通常は制度としてはこれにいかにも類似と言えりような制度はないです。

○八田座長 では、逆に言うと、500万なり2人なりを雇用した場合には、先ほど鈴木さんがおっしゃったような事後チェック型に近い状況に今なっているわけですね。もしおかしければ専門家による評価を持ってきてもらうことにする。

○根岸室長 そうですね。普通に入国の段階で、いわばある一定程度の規模とか事業所と

かというのは、それだけ確保したからって経営が絶対うまくいくというわけではありませんわね、もちろん逆に言うと、確保されていなくてもうまくいくのがあるのかもしれませんが、ただ一定のものは客観的に見られる基準でないと、余り経営がうまくいく、いかないみたいなどころについて入管が深く踏み込んでいい悪いを判断するというのは、これはこれで入管職員がそこまで見られるのですかという話になると思いますので、なるべく一律な客観的な基準にしているということです。

今回は、そこの中身に入ることをやったとしても、自治体のほうできちんと特区でできるということだったので、かなり中身に踏み込んだ審査のところを地方公共団体にお願ひするという形になったということです。

○八田座長 これはこういう仕組みを考えられたということだけれども、現状のシステムは自由に入ってください、後で問題があればチェックしますということだと。ところが、今度の特区の制度は、後でもチェックしますが、前にも形式要件だけではだめですよということになる。だから、違いはある。そこでこれが一般化、ほかの特区以外のところまで一般化すると極めて危険な要素があるのは、先ほど鈴木さんがおっしゃったことだけれども、特区でならば自分のところで呼びたいということだから、そんなに心配ないのではないか。まずはこれで注意深くやってみようという御提案だろうと思います。

○根岸室長 一般の経営管理との比較ですけれども、今回のもので地方公共団体に確認をいただくのも、政令で定める要件、いわば6カ月後にちゃんと普通の要件を満たしていそうですねというところを見ていただく形でして、何か通常の経営管理のときに入管も見切れなような、今後何年間にわたってこの経営がうまくいくとか、拡大するとか、そういうところまでを保障してもらおうというものでは決してないですし、そういう書き方にはなっていない、政令の18条の第1号イ～ニまでというのがこの政令の概要で書かれているものですので、それを6カ月後に満たしそうだというところを見ていただく。これがその範囲ということです。

○八田座長 今おっしゃったので非常にはっきりしたので、本当なら、この3条にその意が伝わっているとよかったです。今度チェックするときまでに経営が健全に維持されるようにというので、お気持ちはよくわかりました。

あとほかに御意見はございますか。

それでは、どうもありがとうございました。