이민자의 범죄예방정책 및 사례 연구

–다문화공생의 관점에 중심을 둔 범죄예방정책의 연구–

2019 년 2 월

법무부 출입국·외국인정책본부

이 지 혜

국 외 훈 련 개 요

1. 훈련국: 일본

2. 훈련기관명: 호세이대학교 대학원
(法政大学 大学院)

3. 훈련분야: 이민자 범죄예방정책

4. 훈련기간: 2017.3.30.~2019.3.29

훈련기관개요

1. 기관개요

○ 훈련국 : 일본

○ 훈련기관 : 호세이대학대학원 공공정책연구과

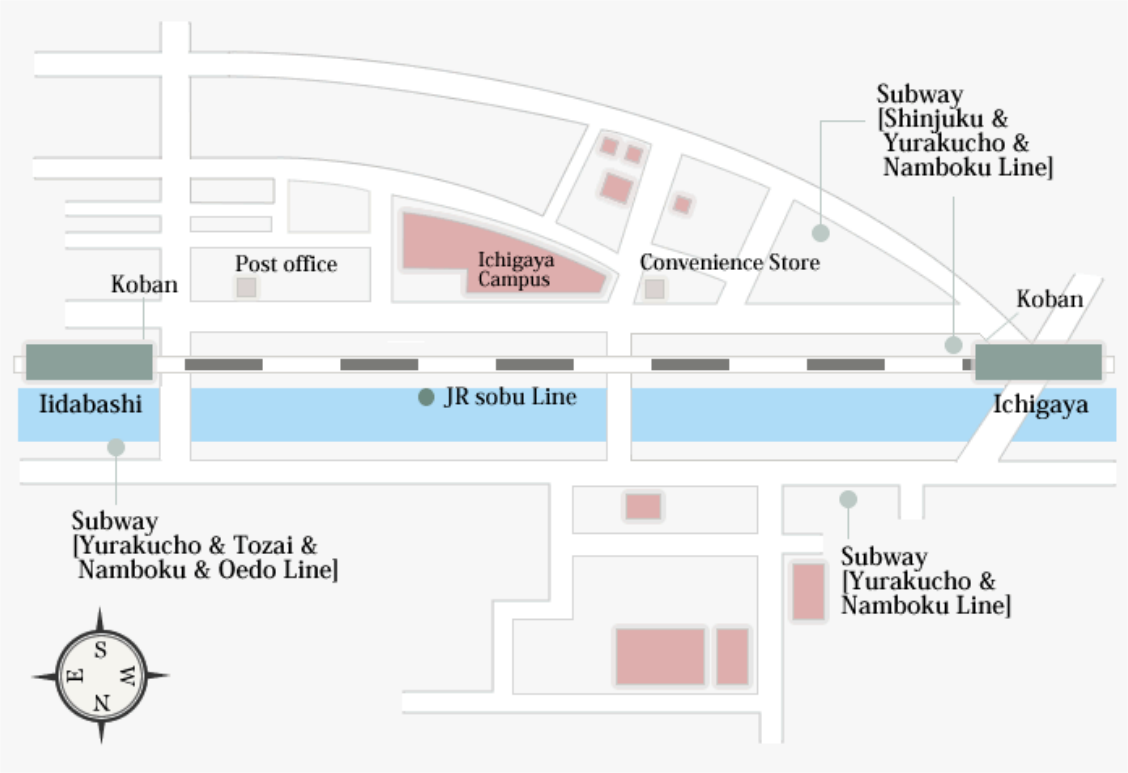
○ 인터넷 웹주소 : http://www.hosei.ac.jp/gs/

○ 주소 : 우편번호 162-0843 東京都 新宿区 市谷田町2-15-2

연락처 : TEL 03-5228-0551 FAX : 03-5228-0555

E-mail : hgs@adm.hosei.ac.jp

○ 대학위치



2. 기관소개

○ 연혁

- 1880년 법률가 가네마루 데쓰, 이토 오사무, 삿타 마사쿠니가 도쿄법학사를 설립함으로 시작됨. 도쿄법학사는 설립 당초부터, 법률을 강의하는「강법국(講法局)」뿐만 아니라, 변호 실무훈련을 하는「대언국(代言局)을 가지고 있어,「학교」가 아니라 법기술자양성의 「학사(学社)」로서, 실무훈련을 통해서 지극히 구체적으로 고려되어 오늘날에도 계승되고 있는 실무교육, 즉 캐리어 교육의 정신도 이와 같이 본교 건학 초창기부터의 것이었다고 말할 수 있음.

- 1881년 도쿄법학사는 「대언국」을 폐쇄하였고, 「강법국」을 독립시켜 도쿄법학교가 됨.

- 1883년(메이지16년)에는 교감으로 보아소나드가 취임함.

- 1889년 도쿄불학교와 합병하여, 화불(和佛)법률학교로 개칭, 그 교장으로는 프랑스 민법전의 번역자이며「권리」「의무」「민권」과 같은 번역서를 쓴 미쓰쿠리 린쇼(箕作麟祥)가 취임함.

- 1899년 우메 켄지로(梅謙次郎)가 교장이 되고, 졸업생 등을 대상으로 하는「고등과」와 어학 교육을 위한 「수의과(随意科)」가 개설되었으며 직장을 가진 교외생이 학교가 발행한 교과서로 독학하는「강습생」제도, 「청강생」제도 「우대생」제도를 도입하는 등, 일반사회를 널리 내다본 교육 다변화의 개혁을 해 나감.

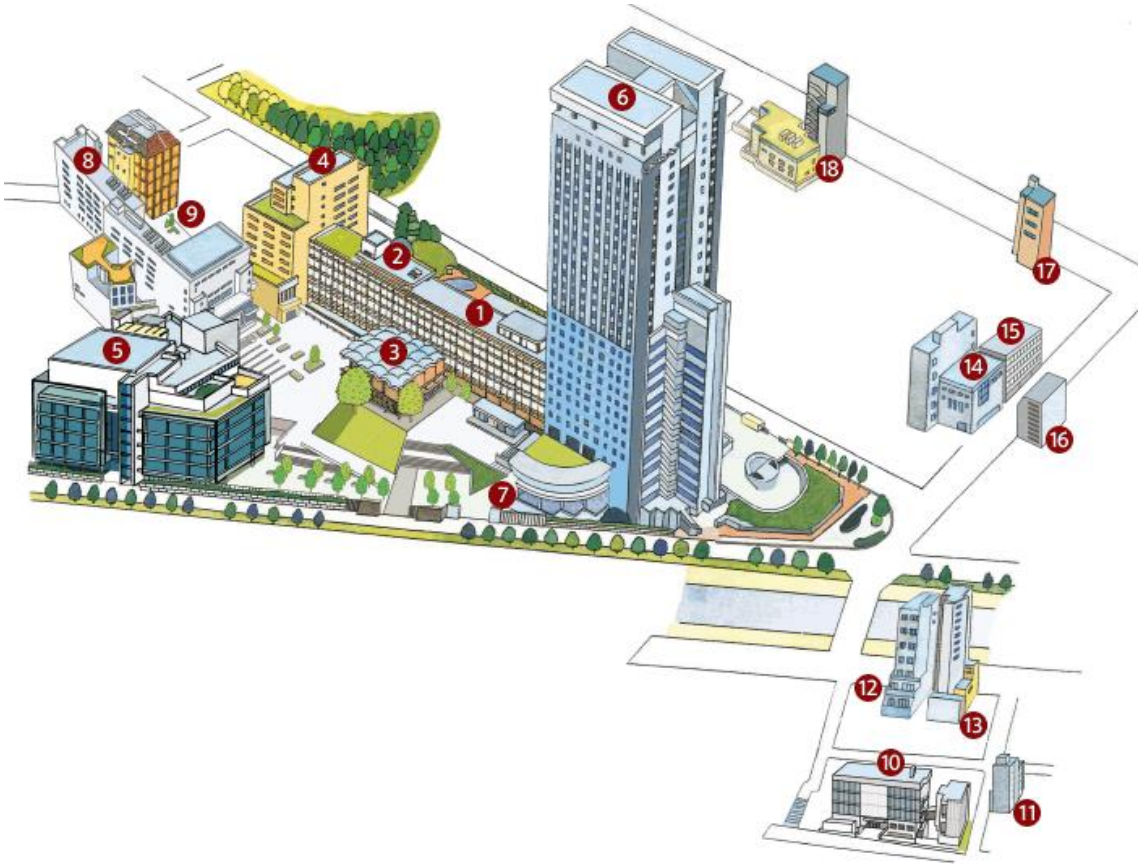
- 1903년 전문학교령에 기초하는 재단법인 화불(和佛)법률학교 호세이대학으로 개칭이 이루어지게 되고 주간 수업의 예과와 야간 수업의

대학부, 전문부와 대학원에 해당되는 고등연구과가 개설됨. 초대 총장에는 우메 켄지로(梅謙次郎)가 취임함.

- 1918년 대학령이 발포되어 사립대학의 설치가 인가됨.
- 1920년 재단법인 호세이대학이 발족하여 오늘의 명칭과 형태를 가진 호세이대학이 탄생함.

○ 소속대학에 대한 개략적 설명

- 1880년에 「도쿄법학사(東京法学社)」로 시작된 본교는 개인의「자유」와 사회의「진보」를 목표로 한 자유민권운동이 높아지는 가운데 「진취적 기상」을 가지고 법률 운용을 맡고 사회를 여는 고도의 법기술자를 양성할 목적으로 창설됨. 이후 130년, 본교는 오늘날 「15학부」, 「14대학원연구과」, 「3전문직 대학원」을 가진 종합대학으로 성장함.



1. 55년관 2. 58년관 4. 80년관(도서관) 5. 소또보리 교사 6. 보아소나드타워 8. 후지미자카 교사(국제교류센터) 9. 이치가야종합체육관 10. 이치가야다마찌 교사 11. 시스템디자인연구과 12. 정책창조연구과 13. 대학원동 14. 법과대학원동

전체학생수 및 유학생수(2017년 5월 기준)

학생수 과정명	학부	대학원	
		석사	박사
전체	29,494	1,272	357
유학생	499	미공개	

(단위:명)

○ 소속학과 소개

- 본대학원의 공공정책연구과는 공공정책에 관한 고도의 사회조사분과 정책입안능력을 가진 전문가를 육성하는 교육기관임.

- 본과의 대상은 주로 국가공무원 및 지자체공무원이며 공공정책의 형성, 실시, 평가에 관한 실무를 배우고 그것을 실제로 응용할 수 있는 능력을 배양시켜주는 교육과정임.

- 2012년도에 개설된 공공정책연구과는 2016년부터 서스테인어빌리티학전공과 공공정책학전공의 2개의 전공과로 리뉴얼하였으며, 그중 공공정책학전공은 공공매니지먼트 코스(자치제도, 공무원제도, 도시정책, 공공사업분야), 시민사회 거버넌스 코스(도시조성, 환경운동, 지역환경, 공공공간분야)의 2개코스로 나뉘어져 있어 이 중 한 코스를 전공으로 정함. 3개의 코스를 「공공 정책」이라는 큰 주제로 통합하여 각각의 특성을 살리면서 전체 코스 공통과목을 통해 폭넓은 교양ㆍ기초를 습득하면서 각 전문 분야에서 체계적인 지도를 받을 수 있음.

대학원에서는 연구과에 따라 외국인 특별입학시험을 마련하는 등 외국인 유학생 수용에 적극적임. 단, 이러한 입학시험에서는 지원자의 일본어 능력 수준을 측정하기 위한 필기시험 및 구술시험이 실시됨.

- 본인이 지원한 공공정책연구과의 겨우 입학시험은 서류심사와 구술시험으로 되어 있으며, 별도의 필기시험은 없음.

- 2018년도 입시일정은 구술시험(면접)이 2017년 10월 8일, 2018년 2월 17일, 2018년 3월 4일 3차례 실시, 그 중 본인이 선택해 지원 가능함.

- 입학검정료: 35,000엔

- 제출서류: 대학졸업증명서 및 성적증명서, 연구계획서, 직무활동보고서 등.

3. 입교교섭 자료

○ 학교선정 및 지원(입학수속)

- 학교 선정 시 우선적으로 고려해야 할 사항은 본인 연구테마와 부합하는 연구를 하는 대학원 연구과 및 지도교수를 찾는 일이다. 인터넷 검색 등의 방법으로 학교, 학과에 대한 정보를 수집하고 대학원 관련학과 사무실로 메일을 통해 연락을 취한다. 보통 교수들의 개인 메일이나 전화번호 등의 연락처는 웹상에 공개되지 않기 때문에 처음에는 유학담당 교직원이 중간에서 메일을 전달하는 형태로 교섭을 하게 된다. 동 연구과의 경우는 입학시 지도교원의 사전허가 없이도 입학전형 진행이 가능하므로, 타 연구과에 비해서는 사전 교섭에 크게 어려움은 없음.

○ 지원시 필요한 어학성적

- 대학원 전공에 따라 영어공인점수를 요구하는 연구과가 있으나 본인이 지원한 공공정책연구과에서는 따로 어학공인점수를 요구하지 않음.

○ VISA관련

- 본인의 경우, 2차전형(2017년2월18일 구술시험)합격생으로, 4월초의 입학일까지 일정이 빠듯하여, 우선 무비자로 입국한후 일주일후인 4월초에 재류자격인정서 발급 통보를 받음. 동 경우 원칙적으로는 한국에 입국하여 주한일본대사관 및 영사관에서 유학비자를 받아야 하지만, 동교의 글로벌센터에서 작성해주는 사유서를 받으면 동경입국관리국에서 유학자격변경신청이 가능함.변경까지는 신청일로부터 약 1개월가량 소요됨.

○ 학비관련(2018년도)

- 대학원 학비는 입학금 20만엔, 1년학비 59만엔, 즉, 총2년간 138만엔으로 학기별로 분납함.

修士論文

指導教員　武藤博己　教授

論文題名

移民者の犯罪予防政策と事例の研究

－多文化共生の観点に中心をおいた犯罪予防政策の研究－

公共政策研究科

公共政策学専攻修士課程

公共マネジメントコース

氏名　　李　智恵

目次

はじめに.....14
1　問題意識.....14
2　研究の目的と方法.....15
3　本論文の構成.....16
4　重要概念と用語の整理.....16
4－1　移民者(migrants).....16
4－2　移民政策.....17
4－3　多文化社会.....18
4－4　多文化共生.....19

第１章　移民者の犯罪と犯罪理論.....22
1　移民と犯罪の関係.....22
1－1　移民と犯罪の関係に対する伝統的な視線.....22
1－2　移民と犯罪の関係に対する新たな視線.....23
1－2－1　アメリカの場合.....23
1－2－2　ヨーロッパ諸国の場合.....24
1－2－3　二つの地域での研究結果から導き出される移民と犯罪の関連性の特徴.....25
2　移民者の犯罪にかかわる犯罪理論.....26
2－1　社会的キズナ理論.....26
2－2　一般緊張理論.....27
2－3　アウトサイダーズーラベリング理論.....28
2－4　アノミー理論.....29

第２章　韓国の移民者犯罪と予防政策.....31
1　韓国の外国人犯罪の現況.....31
1－1　外国人犯罪の概念.....31
1－2　外国人犯罪の現況.....32
2　韓国の移民者犯罪の特性.....34
2－1　犯罪の国際化・組織化.....36
2－2　犯罪の強力化・凶悪化.....37

２－３　犯罪の知能化・専門化 37
3　移民者の犯罪予防政策・活動、その限界 38
３－１　外国人政策基本計画(１～３次)の施行 38
３－１－１　第１,２次外国人政策基本計画(2008~2017 年) 39
３－１－２　第３次外国人政策基本計画(2018~2022 年) 42
３－２　警察庁を中心とした活動 44
３－２－１　国際犯罪捜査隊の拡大設置 44
３－２－２　外事安全区域指定、特別治安活動の実施 44
３－２－３　外事治安協議会の運営 45
３－２－４　法秩序、犯罪予防教育の実施 45
３－３　移民者の犯罪予防政策、活動の限界 46
３－３－１　外国人犯罪捜査の専担人力の不足 46
３－３－２　現在の捜査や取締システムの限界 46
３－３－３　移民政策関連委員会及び中央省庁・自治体・民間の協力不足 . 46

第３章　日本国の移民者犯罪と予防政策 48
1　日本国の外国人犯罪の現況 49
2　日本国の移民者犯罪の実態・特性 52
２－１　特別調査からみた移民者犯罪の実態 52
２－２　最近の移民者犯罪の特性(国際的・越境的な特性を持つ犯罪の側面から) 55
２－２－１　密貿易事犯 55
２－２－２　犯罪インフラ事犯 56
２－２－３　マネー・ローンダリング(資金洗浄)事犯 58
２－２－４．サイバー犯罪 58
２－２－５．外国人に対する犯罪 59
3　日本国の移民者犯罪の予防政策・活動 62
３－１　出入国管理基本計画の施行(法務省入国管理局) 62
３－２　犯罪対策閣僚会議の設置、各省庁の取組 65

第４章　犯罪予防としての多文化共生 67
1　日本国の地方自治体を中心とした多文化共生の推進 68
2　犯罪予防としての多文化共生と地方自治体・地域コミュニティの活動 72

２－１　犯罪者の再犯防止や社会復帰の観点から 72
２－１－１　地域において多文化共生の取組に参加しながら、保護観察処遇を実施する保護司の事例 73
２－１－２　社会貢献活動に参加した外国人保護観察対象者の事例 74
２－２　地域社会の一員としての移民者の地域貢献・参加の観点から 75
２－２－１　東日本大震災時、多文化共生の担い手としての移民者コミュニティの事例 76
２－２－２．熊本地震時、外国人被害者の共助活動の事例 77
２－３　移民者子供の教育の観点から 77
２－３－１　浜松市の日本語学校の事例 78
２－３－２　藤沢市での国際教育推進プラン実施の事例 79

おわりに 82

【参考文献】 84

表目次

表 1　外国人犯罪の現況 32
表 2　類型別外国人犯罪の現況(韓国) 33
表 3　不法滞在者の現況(2007~2016 年) 34
表 4　国民・外国人別、強力・暴力犯罪の割合比較 37
表 5　第 1 次外国人政策基本計画(2008~2012 年)のビジョン、目標 40
表 6　第 2 次外国人政策基本計画(2013~2017 年)のビジョン、目標 41
表 7　第 3 次外国人政策基本計画(2018~2022 年)のビジョン、目標 43
表 8　京畿地方警察庁の外事警察職員の現況(2010~2014 年) 46
表 9　類型別外国人犯罪の現況(日本国) 46
表 10　特別調査での主なる犯行時の在留資格等 53
表 11　第 5 次出入国管理基本計画(2015~2019 年)の基本方針、具体的な方針 63
表 12　移民者犯罪に関わる「世界一安全な日本」創造戦略 66
表 13　日本国地方自治体の多文化政策の変化 71

図目次

図 1　来日外国人の検挙現況の推移 49
図 2　不法滞在者の推移 50
図 3　外国人にかかわる犯罪インフラ事犯の検挙人員・件数 57
図 4　外国人に対する犯罪の認知件数の推移 60

はじめに

１．問題意識

韓国政府は、今後より開放的な移民政策が必要であるという世論などを受け入れ、人口減少、少子高齢化等に対応するため、2018 年 2 月 12 日午後、ソウル政府庁舎で李洛淵国務総理の主宰で、外国人政策委員会と多文化家族政策委員会連席会議を開き、2018 年から 2022 年までの 5 年間適用される外国人政策基本計画と多文化家族政策の基本計画を議論・確定した。

最近、外国人入国者が増加し、2016 年、韓国で外国人登録した外国人は 1,161,677 人に達する(法務部出入国･外国人政策本部　2016：430)など、移民者の数が大幅に増え、韓国も多文化社会へと変化している。

これらの外国人流入の増加は、不足している労働力の問題を解消し、また、様々な外国の文化が経験できることなどのメリットはあるが、一方では、外国人関連の犯罪や移民者の社会不適応の事例が増えるなど、社会の不安要因も一緒に増加する逆効果も現れている。

また、国内在留外国人が一部の地域を中心に集団居住することに従って、その地域がスラム化する傾向もみられている。特に、これらの地域に居住する多数の外国人は低所得層に属し、社会の不安要因になりうる可能性も高くなっている。

さらに、外国人犯罪は韓国の領域内でのみ発生するのではなく、薬物犯罪などのように、第 3 国と連携して発生するなど、その手法も日増しに多様化･知能化されてきている。

20 世紀の民族国家や国民国家（nation-state）に基づく社会秩序が、21 世紀には、「移住の時代」へと変化している。そのため従来の法秩序と思想と信念はもはや維持されにくい状況になってきている。 国際社会では、その国の在留外国人の割合が、国民の 5%以上を占める場合、移民国家として認識されている。UN が「将来のレポート」で発表した数値と統計庁の「将来人口推計」で予想される韓国の未来人口推計を総合して見ると、韓国は数年以内に移民国家に移行されるものと見られる(ソウンソン　2011：90)。

これによる韓国政府の社会統合政策と文化の多様性を高める政策などにもかかわらず、持続的な移民者の増加に対する国民的懸念が存在し、外国人に対する否定的な認識を表出する事例までに発生しているのが現実である。 一部のマスコミでは、外国人犯罪者を猛烈に非難する態度について「ゼノフォビア」[1]と規定している。こういった国民的懸念は単に警察行政としての犯罪予防政策を推進することだけでは解決できる問題ではない。移民者の犯罪予防活動は、外国人犯罪から国民を保護することはもちろん、多文化社会の安定的定着と社会統合のための重要な課題であると思う。また、移住労働者、結婚移住者、その子供などの社会少数者の人権保護も同時に検討する必要がある。

２．研究の目的と方法

本稿の目的は、韓国の移民者犯罪の現況、移民者の犯罪予防政策の現状と問題点を概観するとともに、日本国の移民者犯罪政策の研究を通じて、韓国への適用可能性を考察することである。具体的にいえば、 移民者犯罪の増加に対する効率的な対応策が用意されていない現実を認識したうえで、移民者犯罪と関連する政策や現行の犯罪予防活動の問題点、特に警察行政としての犯罪予防政策の限界と問題点を調べた後、日本国の移民者犯罪の予防政策、活動、特に多文化共生における自治体、民間団体の役割に関する研究を通じて、問題解決のための適用可能性を考えてみることである。

なるべく普遍的に、移民行政に応用できるような一般法則（実証性や再現性など）を探求することが本研究の態度である。よって、解釈ではなく、客観的事実である行動や現象を対象とする。そのための研究方法としては、先行文献の分析を中心として、韓日両国の状況を客観的に分析・評価し、韓日の移民政策を比較して考察するのを主な研究方法とする。

---

[1] 古代ギリシャから由来したジェノフォビア（Xenophobia）の本来の意味は、見知らぬ人や他のものに対する敵意や反感を意味するが、現在では、異邦人や外国人、そしてこれらの文化などに対する漠然とした不安や根拠のない嫌悪に幅広く使われている(イドクイン　2012：100)。

３．本論文の構成

第１章では、移民先進国と呼ばれるアメリカ、ヨーロッパ諸国などでの移民と犯罪の関係についての研究、犯罪理論を移民者の犯罪に適用させて考察した例を見る。第２章では、韓国の移民者犯罪の現状、特性と移民者犯罪に対する予防政策、活動、その問題点、特に警察行政としての予防活動の問題点について考察する。第３章では、日本国の移民者犯罪の現状、特性、特に国際的・越境的な特性を持つ犯罪の側面から見た後、現在の移民者犯罪に関連する政策、予防活動などを述べる。そして、最後の第４章では、多文化共生に視点を置いた防犯政策、つまり、中央政府の主導ではなく、地方政府や民間団体が中心となって行われてきた多文化共生政策、移民者犯罪の予防活動などを、事例を中心として調べる。

４．重要概念と用語の整理

４－1．移民者(migrants)

移民者(migrants）に対する普遍的な概念の整理の基準として、UN(国際連合)の定義を優先して見ると、その概念は、二つの基本的な指標で構成されている。

一つ目に、移民の目的に関して、移民者は、①一つの国から他の国へと一時的であっても滞在することを目的として、国境を行き来して日常的居住地を変えた者、②1 つの国から別の国へと 3 ヶ月以上居住地を移す意図を持った者、③一時的または恒久的に他の国の社会構成人としての資格(在留資格)が付与されて、その国に移住した外国人のことを意味する。したがって、観光客、友人や親戚訪問者、医療観光、国境通過通勤者、短期間のビジネス目的の訪問者は、移民者の範囲に含まれない。

二つ目に、滞在期間と関連しての UN の定義は、3 ヶ月以上 12 ヶ月以内の期間、日常的居住地を他の国に移し滞在する意思を持った者は短期移民者

と、1年を超えて日常的居住地を他の国に移し、定着または永住する意思を持った者である長期移民者に区分している[2]。

一方、入国管理法、国籍法など韓日両国の国内法では、移民の定義を特に明示的に規定してはいない。したがって、その解釈と実務上UNの定義に従うものと理解される。

ここで、不法滞在者を移民者に含めることができるのかという観点から考えてみると、UNの定義に応じて、一つの国から他の国へと3ヶ月以上居住地を移す意図を持った者の範囲に含まれるので、移民の範囲に含めてもよいと考えられる。

４－2. 移民政策

移民政策とは、国の境界を超える移民者を対象に、送出国または、流入国が望ましいコミュニティのために選択する手段と戦略を含むポリシーのことをいう。移民政策は、大きく二つのカテゴリに分けることができる。一つ目は、外国人の国内移入に関する「出入国政策」で、二つ目は、移民者の社会参加を支援する移民政策で、これをヨーロッパ諸国では「社会統合政策」と呼ぶ。

前者の出入国政策上の移民者の類型は、その国の制度ごとに異なるが、一般的には、①労働移民(ないし経済移民)、②家族移民、③人道移民(ないし強制移民)の3種類に分けられる。経済移民という場合は、労働移民の他に投資移民なども含まれ、強制移民には、難民や庇護希望者のほか、環境難民、人身取引の被害者なども含まれる。さらにかつて植民地をもっていたり、今の経済共同体に加盟している国では、④旧植民地出身者、⑤経済共同体の市民の類型も整理される場合がある。

後者の統合政策の対象として扱える統計上の移民者の範囲については、国、時代、政策内容ごとにさまざまであるが、外国人にかぎらず、外国出自

---

[2] “UN(united nations) Department of Economic and Social Affairs http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/migration/migrmethods.htm (accessed April11,2018)

の国民を含む意味で用いられるのが一般的である。たとえば、現在のスウェーデンでは、従来 「移民者」と呼んできた 「外国生まれの者、及び外国人」のデータの他に、母語教育の対象になる「外国の背景を有する人」すなわち「外国生まれの者、および国内生まれで両親とも外国生まれの者」の統計が重要とされている。外国人の統計を基本としたドイツでも、最近では「移民の背景を有する者」という、移民の１、２世を含むデータを用いるようになっている[3]。日本国では、まだ外国生まれの者のデータを持っていない。

本研究のテーマである「移民者の犯罪予防政策」は、「社会統合政策」のカテゴリーに属していると考えられる。

４－3. 多文化社会

多文化社会は、多くの西欧文化圏での公式的な方針となり、民族、人種の平等を促進するための自由民主主義的な試みを表象している[4]。多文化社会への変化は、世界的な傾向であり、経済、人口統計学、結婚、教育、政治、文化などの問題や国際的な移動の自由化などで、ますます広がっている。

学者によってそれぞれの概念が多様に定義されているが、一般的には多文化主義[5]を反映して、具体化できる社会のことを言う。言い換えると、市民あるいは、国民としての社会・経済・政治・文化の権利を取得して享受するた

---

[3] 移民政策学会(2009)　近藤敦『移民政策研究第１号、移民政策なのか－移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義』７頁

[4] Barker Chris 著、イキョンスク・ゾンヨンヒ訳（2009）『The sage dictionary of cultural studies』Communication Books

[5] 多文化主義とは、政治分野で形容詞「multicultural」という単語として、60 年代後半から使用された。1971 年にフランス人 Petit Robert が「ある国の中に多様な文化が一緒に存在していること」と初めて定義した。ある社会で、多様な人種または、民族の集団文化が一つの文化に同化または、統合されず、相互に認め合い、尊重して共存することを目的とする理念体系やこれを実現しようとする政府のプログラムとも言える(ユンインジン　2008：73)。

めに、個人の人種や民族が差別の根拠にならない社会のことを示す(キムスンソク　2010：69)。

４－4. 多文化共生

グローバリゼーション(関根　2000：1‐2)[6]がますます展開していくこくで、自国民と移民者との交流も生まれてきて、自国民と異なる文化・言語を持つ人々との交流は、文化的・経済的利益を生むだけではなく、ときに摩擦を生むようになった。こうして発生した多文化主義・多文化共生は、カナダ、アメリカなどの移民大国を中心として広がっていった。

日本においては、旧植民地からの移民者やその子孫だけでなく、1980 年代以降ブラジルなどの南米諸国、 アジア諸国からの移民が急増し、移住先への定住化が進んでいる。また、国際結婚により生まれた人や海外からの帰国者など、当該国家の国籍を持ちつつも外国文化を背景に持つ人々の人口が増加している。そのような多国籍・多文化社会が広がっていく中で、移民者と自国民市民が互いに豊かな生活を送ることを目的とする「多文化共生」が積極的に行政の場で掲げられてきた。地方自治体や市民団体においても多文化共生が掲げられ、移民と日本人市民の共生を謳ったさまざまな多文化共生政策が行われてきている[7]。

地域における多文化共生の推進については、外国人住民が集住する地域の地方自治体が必要に迫られて先進的な取組を行い、国に対して制度改正要望を行ってきたことに応じて、総務省は 2005 年 6 月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した。

---

[6] 工業化・脱工業化と資本主義経済システムの世界的展開によって、世界各地を結ぶ情報通信・運輸交通手段が急速に発展し、地球上の空間的・時間的距離が縮小し、資本・商品・サービスのみならず、人間・情報・文化、そして技術などの国境を越えた移動や交流が活発化し、世界の各地域あるいは各国の間の相互交流や依存関係が強まる現象。

[7] 日比野紗也香(2013)『今後の日本における多文化共生政策についての考察－欧州からのインターカルチュラル政策の流れを受けて』、1－2 頁

当該研究会においては、地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後必要な取組について、「コミュニケーション支援」、「生活支援」および「多文化共生の地域づくり」の３つの観点から検討し、「多文化共生の推進に関する研究会報告書」および「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、各地方自治体に多文化共生施策を総合的かつ体系的に推進するよう要請した。その結果、全国の都道府県や政令市の多くが多文化共生の指針や計画の策定に取り始め、2016 年 4 月、都道府県では 94%、政令市では 100%の団体が策定している。町村においては未策定の団体が多く、政令市を除く市町村では策定している団体は 40%であるが、地方自治体の人口における外国人住民の占める割合が、全国平均の 1.7%を上回っている市、及び区では、約 85%の団体が策定している(総務省 2017：11)。

当該研究会では、多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義している[8]。

自治体に比べると、国の取り組みは大きく遅れてきたが、総務省の「多文化共生の推進に関する研究会報告書、2006」を契機に、外国人の生活環境の改善策について省庁横断的な検討が行われ、関係省庁の連携の下で、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」(2006 年 12 月)を取りまとめられた。対応策には、「我が国としても、日本で働き、また、生活する外国人について、その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備しなければならない」と記されている。国がこうした認識を示したのは初めてであり、画期的なことといえる。具体的には、外国人が暮らしやすい地域社会づくり、外国人の子どもの教育の充実、外国人の労働環境の改

[8] 総務省（2006）『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に 向けて～』、５頁、
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf（2018 年 3 月 9 日アクセス）

善と社会保険の加入促進、外国人の在留管理制度の見直しの４つの柱からなる[9]。

日本国の地方自治体を中心とした多文化共生政策の推進については、第４章で、もう一回触れることとする。

[9] 移民政策学会(2009)　山脇啓造『移民政策研究第１号、多文化社会の形成に向けて』35 頁

第１章　移民者の犯罪と犯罪理論

１．移民と犯罪の関係

移民と犯罪の関係は、西洋諸国の工業化の過程で、持続的な関心の対象となってきた。伝統社会から産業社会への変化の過程の中で、労働力の流入は必然的なものであり、新たに移住してきた人々のほとんどは、その社会の最も低い階層に定着した。移民者に対する視線は厳しいもので、移民を一つの必要悪とみなす場合が多かった。なぜなら、移民者は、既存の秩序を否定するだけでなく、社会問題を引き起こすことによって、既存の市民を脅かす存在として思われてきたからである。歴史的に移民が犯罪を増加させるという考えは犯罪学の中でも、重要な学説としての座を占めていただけでなく、一般市民や政策立案者が移民政策を論じるときに定番として挙げられているものであった。

1－1 移民と犯罪の関係に対する伝統的な視線

移民者の流入が既存のコミュニティの異質性を高め、これは、その区域内の非公式な統制を弱体化させるため、犯罪を増加させるという主張(Shaw and Mckay 1942：11)は、すでにおなじみのものである。また、移民者は、一般的に社会経済的位置は低く、主にスラム街に定着するようになり、これらの地域は、比較的に犯罪と逸脱の機会を多く提供しているという主張(Cloward and Ohlin 1960：45)も移民と犯罪の関連性を論じる際によく取り上げられている。

よりミクロな視点からは、移民者の場合、日常と労働市場の両方で、社会的な絆が相対的に欠けていて、個人の逸脱をコントロールできる社会的なメカニズムが正常に働いていないため、移民者の逸脱と犯罪がより多く発生すると見なされたりもする(Hirshi　1969：16)。

これらの伝統的な研究による、移民者の犯罪増加への懸念は、様々な政策を通じて、移民者を管理し、統制する主要な根拠として使用されてきた。

1－2 移民と犯罪の関係に対する新たな視線

1－2－1 アメリカの場合

しかし、最近、代表的な移民国家であるアメリカを中心として、移民と犯罪の関係が新たに注目され始めた。アメリカの場合、1990 年代以降の移民者の急増の時期に、かえって全体的な犯罪率が低下した。犯罪率の減少の原因として、様々な原因が議論されていたが、その中で重要なものの一つが移民者の増加のためだということであった。ここで、移民者は、第 3 世代のアメリカ人の暴力犯罪件数と比べて 45%も低い暴力犯罪率を見せていると報告している。特に移民者が定着しているコミュニティでは暴力犯罪が少なく、これらの特徴は、同じ地域に住む非移民者にも影響を与えるのである。したがって、移民者の多い地域に住んでいる人々は、低い暴力犯罪率を見せていることで、移民コミュニティは全体犯罪率を下げることに貢献していると主張する(New York Times March 11, 2006)。

他の多くの研究でも、最近の移民の急増は、犯罪との関連性がないか、微弱であることを共通して報告している。アメリカのメトロポリタン地域を中心に、移民と暴力犯罪の関係を調査した最近の研究では、外国で生まれた人々と新しい移民者が多い都市が、そうでない地域より、1990 年から 2000 年までの期間中に、より高い暴力犯罪率を示したことを報告している。しかし、犯罪に影響を及ぼす都市のいくつかの特徴をコントロールした後は、外国で生まれた人々と新しい移民者が多いほど、強盗と殺人などの犯罪率は低くなった(Wadsworth 2010：531-533)。

それでは、移民が犯罪を増加させるという一般市民の考えは、政治的な修辞学に過ぎないのか、という質問に対して、Hagan は、犯罪と移民の関連性について否定し、もし移民と犯罪が関連しているなら、それは移民自体の問題ではなく、文化変容のせいであると言う。アメリカ社会にどの程度、適応できたかによって、犯罪の程度が異なっているのであって、移民個人の特性によるものではないと言う。この証拠として、移民 1 世代より移民 2 世の犯罪率がより高く、子供の頃アメリカに渡ってきた移民が、大人になって移民

した人々よりも犯罪率が高く、アメリカの移民の人々の犯罪率が、アメリカに移民していない本国の人々と比較した時、より高いということを提示した。また、各民族集団で移民の世代を分けて比較した結果、各民族集団別でも移民の世代が長いほど、非行をもっとやらかしたことが分かった。結局、移民者の犯罪は、個人の問題ではなく、アメリカ文化や社会自体の問題であって、移民の犯罪化というのは、移民は本来犯罪者という社会文化的な偏見、犯罪と移民を結びつこうとする政治的な影響、そして、移民に対する国家的統制の強化などが絡み合って形成されたものであると主張する(Hagan 2008：95-112)。

1－2－2　ヨーロッパ諸国の場合

ヨーロッパ諸国では、1990 年代からアメリカを凌ぐほど移民が増加し始め、毎年平均的に 1,650,000 人程度の移民が流入した。これは、ヨーロッパ統合され始め、誰でも EU[10]の中では自由に国を問わず、移住できる環境が用意されたことと脈絡を共にする。これに加え、ヨーロッパでも EU に属していない国から来た移民とヨーロッパ以外の国からの移民は、EU 内で EU 諸国に移住する人々の数を超えている。これらのほとんどは、その国の人材需要に含まれない不法移民者で構成されており、これらは合法移民者の雇用の機会まで脅かすことになった。この結果、移民管理と統合において、深刻な問題を発生させ、移民と犯罪の関連性についての問題が表面化され始めた。

---

[10] EU(欧州連合、英: European Union）は、マーストリヒト条約により設立されたヨーロッパの地域統合体。EU では、欧州連合条約の発効前に調印されていた単一欧州議定書によって、市場統合が実現し、またシェンゲン協定により域内での国境通過にかかる手続きなどの負担を大幅に削減した。さらに欧州連合条約発効後によって外交・安全保障分野と司法・内務分野での枠組みが新たに設けられ、ユーロの導入による通貨統合が進められた。このほかにも、欧州議会の直接選挙が実施されたり、欧州連合基本権憲章が採択されたりするなど、欧州連合の市民の概念が具現化されつつある。加盟国数も欧州経済共同体設立を定めたローマ条約発効時の 6 か国から、2013 年 7 月のクロアチア加盟により 28 か国にまで増えている。

Solivetti はヨーロッパ諸国の移民と犯罪の関連性を公式統計に基づいて分析した。これによると、1985 年から 2005 年までのそれぞれの国の統計を見たとき、国ごとに差はあるが、全般的に移民の割合と犯罪はあまり関連性がないように見えた。しかし、それぞれの国の犯罪率を単純に見ることだけでは、それが移民によるものかどうかがはっきりわからず、移民と犯罪の関連性がないと断言するわけにはいかなくなる。

実際、外国人居住者による犯罪率を調べたところ、移民が犯罪を増加させる場合も非常に多く、これはそれぞれの国の置かれた状況によって異なった。まず、イギリス、ドイツ、フランスのように移民の歴史が比較的に長くて、移民者の割合が高く、安定した移民者コミュニティがそれなりに形成されている国では、外国人居住者の犯罪率が安定的に制御されている。しかし、最近になって移民が急増し始めたイタリアとスペインの場合には、これとは違う様相が見られ、外国人居住者の犯罪率は急増している傾向である(Solivetti　2005：322‐325)。

1－2－3　二つの地域での研究結果から導き出される移民と犯罪の関連性の特徴

このように移民と犯罪の関連性は、アメリカとヨーロッパで異なる結果をみせている。アメリカの場合、移民は社会全体の犯罪率を下げているが、ヨーロッパの場合では、移民が犯罪問題を触発させる重要な要因であると思われている。これらの研究結果から導き出される特徴を分類して見たとき、次のようにいくつかにまとめられる。

一つ目に、移民や移住の歴史の古い国ほど、概ね外国人移住者の犯罪率が低い。二つ目に、外国人居住者や移民者コミュニティが活性化されている国の場合、比較的に犯罪率が低い。三つ目に、最近、急激な外国人居住者の流入がなかった国ほど、外国人居住者の犯罪率が低い。

つまり、外国人居住者の人口統計学の側面よりも、移民の流入が古くから段階的に増えてきて、移住者の定着が安定的に維持され、元の国民が見知らぬ人々の流入により、経験される様々な混乱が最小限に抑えられた場合、そ

して、移民者コミュニティが彼らに１つの社会的資産として働くこととともに、公式、非公式制御が有効に作用している場合、その社会での移民者犯罪は起こりにくくなる(キムジョンギュウ　2013：9 - 10)。

これらの研究結果から移民者の犯罪予防政策としての社会統合案に重点をおくべき理由を見つけることができ、韓国だけの文化・社会的特性を考慮した移民者の社会適応や生活の安定のための社会統合案を模索するべきであると考えられる。

２．移民者の犯罪にかかわる犯罪理論

2－1．社会的キズナ理論

社会的キズナ理論によると、犯罪や非行は、社会的キズナが欠けているか、弱まっている時に起こるという。つまり、社会とのキズナが切れたり弱体化されている時、人間は社会統制から比較的自由になり、犯罪や非行を犯す可能性が高くなるということである。このキズナの要素としては、愛着(attachment)、関与(commitment)、参加(involvement)、そして信念(belief)があり、特に、愛着が犯罪や非行の制御に重要な役割をしているとみられている。犯罪や非行が、社会規範に反する行為だとすると、社会規範というは、自分の行動に対する他人の期待を反映するので、他人への愛着が欠けている人は、そのような社会規範を守らなければならないという拘束から自由になるということである。

移民者の場合、家族や友人などのように、愛着を持たせる対象と離れて過ごすことが多く、社会的キズナが弱まる状況に置かれているとみてもよいだろう。そして、参加という要素にも注目すべきである。社会的キズナ理論によると、規範的な生活に積極的に参加している人は、犯罪や非行などの反規範的行動をする時間の余裕やエネルギー自体がなく、自然に規範的な生活への参加が統制力を持つようになる。代表的な規範的行為は、職業活動と家族内活動などがあるが、特に外国人労働者の場合には、家族と離れているので、家族内活動を通じた参加は不可能であり、不慣れの外国での余暇活動に

参加することも困難である可能性が高い。したがって、参加というキズナの要素からみても、脆弱性を持つことになる(Hirshi　1969：16 - 22)。

したがって、社会的キズナ理論の観点から見れば、移民者の犯罪予防のためには、彼らの社会への結束を強化させる必要があり、外国人コミュニティ内での結束や統合が犯罪予防の一次的な方向になるだろう。つまり、外国人コミュニティが活性化され、維持されるように支援することが、移民者の犯罪予防の観点からも必要である。

最終的な課題は、移民者に居住国のコミュニティに結束を形成することである。この観点から見れば、移民者の職場と居住地域を中心に結束を形成させる政策の方向性が必要である。移民者が彼らのコミュニティはもちろん、居住国の主流コミュニティとの結束を強化させると、愛着形成と社会参加を通じた社会統制力が確保されるようになり、外国人犯罪は相当部分、自然に予防できるだろう(シンドンジュン　2010：10 - 11)。

2－2. 一般緊張理論

一般緊張理論は、犯罪や非行の主な原因となる緊張を発生させる状況や環境に注目している。この理論によると、緊張を発生させる原因を、目標達成の失敗、肯定的刺激の消滅、そして否定的刺激の存在に分類することができる。このような状況は、怒り、不安、憂鬱などの否定的な感情を引き起こし、これらの緊張の影響で、そして、圧力から脱するための手段として、犯罪や非行を犯すと主張する(Agnew 1992：50)。

この理論を移民者の場合に適用してみると、最初の原因である目標達成の失敗は、移民者が居住国に移住する時に望んでいた目標（本国での生活と比べて、高い賃金と良い職場環境、生活水準の向上など）が、実際に居住国で経験する構造的不平等と差別、そして偏見などの現実と直面しながら、本来の目標が達成できなくなる際に感じる圧力である。例えば、外国人労働者としての最低限の権利さえ享受できないか、または、不当な処遇や差別を経験する時、それが重要な緊張の原因になりえるということである。

二番目の原因である肯定的刺激の消滅は、本国の家族や友人などに会えない状況などが例に挙げられる。三番目の否定的刺激の発生としては、外国人労働者が直面する差別や暴行、結婚移住者女性の夫からの無視や虐待、差別などがあるだろう。

一般緊張理論は、移民者が居住国で味わう否定的経験を最小限にすることが、彼らによる犯罪を事前に防ぐ方法であるということを言っている。結局、移民者の福祉を増進させ、差別を緩和させるなどの政策は、それ自体で重要な意味を持つが、移民者の犯罪予防のためにも大事な役割を果たすことになる。

2−3. アウトサイダーズーラベリング理論

アウトサイダーズーラベリング理論の代表的学者である Becker は、アウトサイダーを他人から逸脱者だと判定され、集団のノーマルなメンバーの集まりの外側に存在すると判断される者と定義し、そのような判定は、権力を持った社会集団によって下されるとみた。したがって、通常、その社会の中で、政治的、社会的、経済的地位の低い人達がアウトサイダーの役割を引き受けることになり、一度アウトサイダーという烙印を押されると、彼らがノーマルな社会活動に参加することは難しいと主張する(Becker　1973：15)。

したがって移民者こそ、アウトサイダーとして位置づけする可能性が非常に高いと言える。例えば、同じ犯罪行為であっても、外国人が犯す犯罪は、はるかに深刻なものとして受け止められ、そのような犯罪を犯した外国人の集団全体が烙印を押される可能性もある。このような過程を通じて、アウトサイダーとして暗黙的に定義される外国人集団に対して、潜在的な犯罪者という烙印を付与することができるということである。

アウトサイダーズーラベリング理論によると、烙印は、当事者にとって、自分のアイデンティティを再定義させるようになる。他人が自分を見ている視覚に自分のアイデンティティを合わせるということだ。例えば、居住国の多くの構成員が移民者を潜在的犯罪者として烙印を押し、そのような視点で見ると、彼らは犯罪的イメージで自分のアイデンティティを再定義するよう

になる。このように、犯罪的イメージが形成された後に犯す逸脱を二次的逸脱と呼ばれ、これらのプロセス以後に初めて犯罪性は安定的特性として定着されるとラベリング理論は主張している(Lemert　1967：47)。

知らず知らずの間、 外国人に対して潜在的犯罪者という烙印を与える傾向は、外国人犯罪の問題を深刻化させる結果となりえる。犯罪の加害者と被害者が同じ人種ないし民族の構成人である可能性が高いのは、一般的な傾向である。だけでなく、外国人労働者のように経済的、社会的に弱い立場にある対象は、犯罪の被害者になる可能性がむしろ高い(ヤンムンスン、イソンヨン2009：199)。

したがって、移民を潜在的加害者の視点から眺めるよりは、潜在的被害者として保護すべき対象として見ることが、外国人犯罪の問題に対処するためのより望ましい方向になるだろう。

2－4．アノミー理論

Merton はアノミー理論で、その社会の経済的目標を過度に強調する文化と不平等の構造が結合するとき、犯罪率は高くなると言った。アノミー的状況への適応方式として、少なくない社会の構成員が制度的に認められている目標の達成方法ではなく、違法な手段で、経済的目標を達成しようとする傾向になるという(Merton　1938：672‐682)。

社会の大いなる不平等の程度が、犯罪率を高める重要な要因として働くというアノミー理論を、外国人の犯罪の問題と結合させた研究結果によると、社会の全体的な経済的不平等より、人種や民族集団への経済的差別が犯罪率をより上昇させるという。ここでの犯罪率は、経済的差別を受ける少数集団が犯す犯罪だけ言うことではなく、多数集団による少数集団への差別が存在する社会で、多数集団によって発生される犯罪率も高くなることを意味し、すなわち、少数集団に対する差別が、最終的に社会全体に悪影響を与え、そのような影響は高い犯罪率として現れるということである(Messener 1989：597‐611)。

アノミー理論からみたとき、移民者への構造的不平等や差別を改善させることは、人権の問題だけでなく、犯罪の予防にも重要な政策的な意味を持つとみることができるだろう。

第２章　韓国の移民者犯罪と予防政策

１．韓国の外国人犯罪の現況

１－１．外国人犯罪の概念

本稿では、移民者の犯罪について論じているが、法務部や警察庁などで提供する公式の統計とデータを利用する際に１章で述べた移民者の定義に合致するデータを導出しにくいので、この１節では移民者犯罪の概念を含んでいる外国人の犯罪について述べることにする。

外国人とは、大韓民国憲法第２条１項に規定されている外国人の概念である「大韓民国の国籍を有しない者」を言い、在韓外国人処遇基本法第２条１項の定義には、「大韓民国の国籍を有しない者であって、大韓民国に居住することを目的とし、合法的に滞在している者」を外国人として規定しており、出入国管理法第２条２項では「大韓民国の国籍を有しない者」と明示している。

韓国の刑法は、属地主義の原則に属人主義と保護主義、世界主義を加えた形式をとっているので、外国人の犯罪とは、行為の主体である外国人によって大韓民国の領土内で犯した犯罪を意味し、複数国籍者と北朝鮮住民は大韓民国国民に該当するため、それらによって行われた犯罪は、外国人犯罪に含まれない。また犯行の対象が韓国人と限定されるものではなく外国人も含むので、外国人との間の法益侵害も外国人犯罪に該当する。そして、外国人犯罪には、検察によって刑事訴訟手続きで処理される違法行為と、出入国管理法によって行政措置で終結される違法行為がすべて含まれる（ギムホンジン、オテゴン　2017：4‐6）。

1－2. 外国人犯罪の現況

表１を見ると、外国人入国者と登録外国人の数は継続的に増加し、(2015年はマーズの流行により、外国人入国者が一時的に減少)これにより、外国人犯罪件数も持続的に増加していることがわかる。

表 1. 外国人犯罪の現況

年度（西暦）	外国人入国者		外国人犯罪		登録外国人	
	人員(名)	前年比増加率（%）	人員(名)	前年比増加率（%）	人員(名)	前年比増加率（%）
2012	11,129,305	114.0	28,120		932,983	
2013	12,200,473	109.6	30,681	109.1	985,923	105.7
2014	14,264,508	116.9	30,930	100.8	1,091,531	110.7
2015	13,359,701	93.7	37,928	122.6	1,143,087	104.7
2016	17,418,307	130.4	43,463	114.6	1,161,677	101.6

出典：法務研修院　犯罪白書（2017）

表2の「年度別外国人の刑法、特別法系の犯罪発生状況」を見ると、両方も継続的な増加傾向を示している。刑法犯罪の中では、窃盗、暴行、性暴行、殺人などが、特別法系の中では、道路交通法、性犯罪特別法、薬物特別法、出入国管理法違反者が,特に増加していることがわかる。そして、刑法犯罪者よりは、特別法犯罪者の方が急な増加傾向を示している。

外国人犯罪者の数は、2016年は43,463人と集計されており、これは2012年対比54.5%増加した数値である。2016年に発生した外国人犯罪のうち、窃盗、詐欺、暴行と道路交通法、性犯罪特別法違反者が、それぞれ1千人以上の数値を示している。

表２．類型別外国人犯罪の現況[11](韓国)

年度(西暦) 類型別(名)	2012	2013	2014	2015	2016	前年比2016年増加率(%)
総計	28,120	30,681	30,930	37,928	43,463	114.6
刑法犯罪	16,680	17,439	16,729	20,024	20,370	101.7
殺人	78	76	70	96	108	112.5
窃盗	1,735	1,957	1,783	2,306	2,817	122.2
性暴力	410	624	613	747	798	106.8
暴行	2,531	2,982	4,313	5,353	5,784	108.1
詐偽・恐喝	2,438	2,646	3,350	4,512	2,897	64.2
特別法犯罪	11,440	13,242	14,201	17,904	23,093	129.0
道路交通法	3,591	4,654	4,997	7,288	9,029	123.9
性犯罪特別法			1,215	1,135	2,250	198.2
薬物特別法			564	624	713	114.3
電子金融取引法			716	1,855	430	23.2
出入国管理法	96,799	101,763	113,352	124,515	152,486	122.5

出典：大検察庁犯罪分析(2017)、法務研修院犯罪白書(2017)から筆者作成

表３の「最近 10 年間の国内在留外国人と不法滞在外国人の増減状況」を見ると、国内滞在外国人は 10 年間で 2 倍近く持続的に増加していることがわかる。これにより、不法滞在外国人も継続的に増えてきて、2007 年には 20%まで達したのが、2008 年から 5 年間実施した法務部の「不法滞在者の減少 5

[11] 大検察庁「犯罪分析」では、起訴中止意見で装置された被疑者や法人の人数は除いて集計している。

カ年計画」による大々的な取り締まりと自主出国奨励により、2012 年には12%までその割合が減少した。

表３．不法滞在者の現況(2007～2016 年)

区分 年度(西暦)	総滞在者（名）	不法滞在者(名)			不法滞在率（ %）
		総計	登録外国人	短期滞在	
2007	1,066,273	223,464	107,278	114,295	21.0
2008	1,158,866	200,489	93,461	106,486	17.3
2009	1,168,477	177,955	83,729	93,613	15.2
2010	1,261,415	168,515	78,545	89,238	13.4
2011	1,395,077	167,780	82,848	84,354	12.0
2012	1,445,103	177,854	92,562	83,713	12.3
2013	1,576,034	183,106	95,637	85,936	11.6
2014	1,797,618	208,778	93,924	112,788	11.6
2015	1,899,519	214,168	84,969	128,085	11.3
2016	2,049,441	208,971	75,241	132,789	10.2

出典： 法務研修院犯罪白書、出入国・外国人政策本部「出入国・外国人政策統計年報」各年度

2. 韓国の移民者犯罪の特性

従来の移民者犯罪は、生計型犯罪が主流を占めていたが、情報通信網の発達や国際化、グローバル化の進行で、これも組織化、国際化、広域化していく傾向を見せている。国際化社会の副産物である国内滞在外国人数の増加は、必然的に、犯罪という社会的問題を引き起こすことになる。犯罪組織のグローバル化や FTA(Free Trade Agreement)締結のような国家間の市場開放の加速、インターネットを通じたデジタル経済時代への進入は、移民者が国内で殺人、強盗、強姦などの伝統的な犯罪だけでなく、ボイスフィッシング詐欺などの国際犯罪に接する多くの機会を提供することにもなる。

そして、過去の移民者による犯罪は、暴力、窃盗、性犯罪などの偶発的で、衝動的な犯罪が多数だったが、最近その犯罪の性格が徐々に知能化、専門化されてきている。また、体系的な詐欺組織を備え、組織員にそれぞれの任務を与え、中国、台湾など海外から国内組織員を操り、国内情報機関や主要な金融機関等を詐称して金銭を詐取する手法を使用するなどの組織化の傾向も見せている(警察庁　2008：301‐302)。

空間的観点から見ると、外国人密集地域を中心に増加していく傾向であり、こういう犯罪の組織化は、凶悪犯罪に変わって行き、特に、麻薬密売を中心に組織が多国籍で形成され、その領域がますます拡大してきている。その犯罪行為の内容も中国、東南アジア人の不法入国斡旋からはじめ、韓国製品の密輸出、中国産農産物の国内密輸などに多様化している。そして、外国人の国内滞在増加で、密集地域が全国に分布されることによって、首都圏に集中していた移民者犯罪が全国の大都市や中小都市にまで広がっていき、交通手段の発達により、犯行後、乗用車などを利用して他の地域へと脱出する手法などの犯罪も現れている(ジョビョンイン他　2010：23）。

国内滞在中に犯罪にかかわる外国人のほとんどには、金銭的な利益を取ろうとする共通した犯罪の動機があったと予想される。そもそも犯罪が入国の目的ではなかった外国人のほとんどは、コリアンドリームを抱えて入国するが、低賃金、劣悪な労働環境、社会的差別、相対的剥奪感などを感じていくことにつれて、だんだん自分たちの目標を達成できる手段が限られていることに気づくようになり、犯罪の誘惑に簡単に陥る。

もし、彼らが韓国社会の既存の構成員と共存できるように、社会構造的な支援がなされた場合、移民者の犯罪への介入を遮断することに有用であろう。とくに自国や家族の支援がない国内滞留外国人が、唯一金銭的成果だけに関心を持たないように、制度としての積極的介入が必要であると考えられる。

2－１．　犯罪の国際化・組織化

国境を行き来する人口や資源の移動が容易に行われるグローバル化に伴う副作用の一つとして、犯罪の国際化及び、組織犯罪の成長をあげることができる。

移民者犯罪の組織化で、外国人密集居住地域を拠点とし、組織犯罪の性格を帯びるボイスフィッシング詐欺、文書偽造関連の犯罪などで摘発される事例がしばしばあった。このような犯罪の類型では、個人で犯行し難いので、何らかの形で犯罪組織が介入したものと推定されてきた。実際、これらは自生犯罪組織から始め、外国人密集居住地域を中心に、一時的・小規模で活動しながら、同じ言語・文化を共有する自国民を対象とした暴力や喝取、不法賭博場の運営、密入国の斡旋、労働者の賃金搾取などの犯罪から、徐々に組織化、勢力化のために、国内外の犯罪組織と手を組んで、その対象も韓国人まで広がる場合も増加しており、だんだん組織化の程度が強まっている。この中、外国人暴力組織の一部は、国内の暴力組織と連携して、不動産買い取り、カジノ投資、上場企業の買収合併など、その活動範囲を広げている[12]。

このように、国内で自生した暴力組織と外国から流入され韓国に定着した暴力組織の主な活動は、移民者が集中的に居住する地域での利権介入に重点を置いていたが、ますますその活動領域を拡大している。

現在まで韓国は、犯罪行為で利益を得るには、十分な市場だと思わないマフィアなどの世界的な巨大犯罪組織は韓国に関与せずにいるが、今後、それらの韓国進出の可能性を排除することはできない（ゾンデヤン、キムゾンオ 2011：20）。

---

[12] ソウル新聞調査報道チーム 「外国人ギャング 14 カ国 65 派大手」『ソウル新聞』2009 年 10 月 7 日

２－２．犯罪の強力化・凶暴化

移民者犯罪は国民犯罪と比べて、強力化・凶暴化されている。「表２．類型別外国人犯罪の現況」から見ると、 刑法犯罪の中で、殺人・性暴力・暴行などの割合が増加傾向にあることがわかり、全体の被疑者数対比、該当罪種の割合が国民よりも高いということは、表４で確認できる。

表４．国民・外国人別、強力・暴力犯罪の割合比較

年度別(年)	2007	2008	2009	2010	2011
国民の割合(%)	22.29	20.37	20.34	21.35	22.00
外国人の割合(%)	25.59	25.87	25.20	28.59	31.20

出典：警察庁非公開資料(2011)、（イジュンヒョン、キムサンホ　2013：９）
強力・暴力犯罪：殺人罪、強盗罪、強姦罪、暴行罪

他にも 2011 年の強力・暴力被疑者の凶器などの使用率を見ると、国民は 19.6%であるのに対し、外国人は 28.4%で、殺人の場合、100%凶器を使ったことが分かった。（キムホンジン、オテゴン　2017：7、警察庁非公開資料 2011 ）これは国民犯罪に比べ、ますます強力化・凶暴化してきて、国民の不安感やゼノフォビアを加重させている。

２－３．犯罪の知能化・専門化

既存の外国人知能犯罪の代表格であるボイスフィッシング詐欺の他、新型金融犯罪手口が日増しに増加している。これらの新種手法は、外国のシステムに関して認知できず、発生する場合がほとんどで、非常に隠密で緻密に行われ、発覚が容易ではない。移民の増加に応じて、外国為替取引の需要も増加し、不法資金金融の需要が増えている傾向にある。

移民者の自国、又は第３国で発行された個人クレジットカード情報を盗用して、国内で決済する手法も現れている。国内で発生した偽造の事例を見てみると、単独犯行として行われた場合はほとんどなく、海外のカード情報入手がかり、国内総責任者、偽造カード制作担当などで職を分担し、スリーパ

ー・セルの形で運営されている。最近、韓国の磁気決裁方式が偽造しやすいという点を狙って、外国から偽造の専門家が直接複製装置を持って入国し、国内で偽造し、犯罪に使用するなど、その方式がますます発展・進化してきている傾向である。

最近、外国人の知能犯罪[13]検挙件数は、2012 年は 2,231 件だったが、2016 年には 4 年間で 69%増加した 3767 件で、全体的に増加傾向である。また、外国為替取引法や関税法の違反などが含まれている、その他の犯罪発生率は、2012 年以来 127%ほど増加し、2016 年に 23,296 件であった[14]。

3　移民者の犯罪予防政策・活動、その限界

３－１．外国人政策基本計画(1~3 次)の施行

外国人政策は、その特性上関連した分野が多く、政策をめぐる環境が急速に変化するので、所管省庁別の個々の政策の推進ではなく、国家レベルでの中長期政策の方向をあらかじめ設定し、総合的・体系的に推進すべき必要性を認識して、2007 年 7 月に「在韓外国人処遇基本法」を制定し、これに基づいた外国人政策基本計画[15]（1、2 次）を樹立・施行し、現在、3 次の外国人

---

[13] 強力犯罪に対応する概念で、通常、社会的地位を有する者、または知能程度が比較的高い者等によって、インテリジェント・技術的に行われる犯罪であり、その動機において経済的要素が内在している犯罪で、詐欺・横領・背任などが代表的な知能犯罪であり、これは法律上の概念ではなく、捜査便宜上分類された実務上の用語である（シンヒョンギ・イサンヨル（2012）『警察学事典』）。

[14] 警察庁(2016)『警察統計年報』、305 頁

[15]「在韓外国人処遇基本法」第 5 条（外国人政策の基本計画）に基づいて、法務部長官が 5 年ごとに関係省庁の基本計画を総合して、外国人政策委員会（委員長：国務総理）の審議・議決を経て確定する。韓国移民政策に関する政府レベルの国家計画であり、政策の指針であり、今後 5 年間の政策の推進に関する基本的な設計図である。第 1 次の外国人政策基本計画策定時には、「移民」という用語について「海

政策基本計画（2018～2022 年）を実施中である。外国人政策の目標の中には、国の治安と秩序に関する内容が必ず含まれている。これに基づいて移民者犯罪の政策が樹立、実施されてきている。

３－１－１．第 1、2 次外国人政策基本計画(2008~2017 年)

2008～2012 年に施行された第 1 次外国人政策基本計画では、4 つのことを政策目標として提示し、総予算の半分以上が、社会統合の分野に投入された[16]。

移民者犯罪に関連する政策目標は、「3. 秩序ある移民行政の移行」である。政府は、国益を害する可能性がある外国人の入国を抑え、移民者犯罪への効率的な対応のため、国境管理の科学化[17]や出入国サービスを向上するなどの努力をしたが、外国人に対する積極的な移民許可と雇用許可制で入国した外国人労働者の定住化は、法秩序に違反する外国人の数を増やす結果をもたらし、その結果移民者の管理が社会問題として浮上しはじめた。

また、凶悪犯罪に対する国民の不安感の増大にもかかわらず、移民者の社会・経済秩序違反や公共安全に対応する体系的管理・インフラの構築が不十分であったことが、第 1 次外国人政策基本計画の推進上の限界であった（法務部　2012：15）。

外移民」と混同する恐れがあり、「移民政策」の代わりに「外国人政策」と呼称することに政府内で合意して使用する。

16　2008 年から 2012 年まで、総額 1 兆 3 千 364 億ウォンが投入され、予算の割合は、質の高い社会統合(54%)、積極的な開放(37%)、外国人の人権擁護(5%)、秩序ある移民行政(4%)の順であった（法務部　2012：13）。

17 2009 年に出国旅客情報分析システムを導入、2011 年に電子パスポート読み取りシステムの構築、2012 年に外国人の指紋・顔認識制度を導入、実施した（法務部 2012：14）。

表５．第１次外国人政策基本計画(2008~2012 年)のビジョン、目標

ビジョン	外国人と共にする世界一流国家
政策目標	1. 積極的な移民許可を通じた国家競争力の強化
	2. 質の高い社会統合
	3. 秩序ある移民行政の移行
	4. 外国人の人権擁護
重点課題	1-1. 優秀人材の誘致を通じた成長動力の確保 1-2. 国民経済の均衡発展のための人材導入 1-3. 外国人に便利な生活環境づくり
	2-1. 多文化に対する理解増進 2-2. 結婚移民者の安定的定着 2-3. 移民者の子供の健全な成長環境づくり 2-1. 同胞の力量発揮のための環境づくり
	3-1. 外国人在留秩序の確立 3-2. 国家安全保障レベルの国境管理と外国人情報管理 3-3. 健全な国民確保のための国籍業務
	4-1. 外国人差別防止及び権益保護 4-2. 保護過程での外国人の人権保障 4-3. 前進的な難民認定支援システムの構築

出典：法務部 第１次外国人政策基本計画(2008)

2013～2017 年に施行された第２次外国人政策基本計画では、外国人犯罪に関連する政策目標を「4. 国民と外国人に安全な社会の実現」と設定して、より強力に「安全」という目標を提示した。

政府は、この政策目標の実現のために、搭乗者事前確認システムの導入、密入国防止対策の策定、出入国審査の強化などで国境の安全を高め、移民特殊調査隊と広域取締チームの運営、関係省庁・自治体の合同取り締まり、ブローカーや不法雇用者への制裁強化などを通じて、不法在留者の発生を抑制、外国人滞納情報などを共有し在留許可時に反映、法秩序の教育や集中居住地域での治安活動などで、移民者の法秩序の確立を推進した。

しかし、低賃金移民者の増加などによる治安・環境の悪化や国民雇用への侵害などの国民的懸念が、外国人に対する否定的な認識の表出として現れた

こと、移民政策に関する委員会および、中央省庁・自治体・民間の協業システムの構築が不十分だったことで、その限界を示した（法務部　2018：15 - 17）。

表６．第２次外国人政策基本計画(2013~2017 年)のビジョン、目標

ビジョン	世界と共に成長する活気に満ちた大韓民国
政策目標	1. 経済の活性化支援と人材の確保
	2. 大韓民国の共同の価値が尊重される社会統合
	3. 差別防止と文化多様性の尊重
	4. 国民と外国人に安全な社会の実現
	5. 国際社会との共同発展
重点課題	1-1. 内需活性化のための外国人観光客の誘致 1-2. 国や企業に必要な海外人材の確保 1-3. 将来の成長動力の拡充のための留学生誘致 1-4. 地域均衡発展を促進する外国人投資誘致
	2-1. 自立と統合を考慮した国籍・永住制度の改善 2-2. 体系的な移民者社会統合プログラムの運営 2-3. 国際結婚被害防止や結婚移民者政策支援 2-4. 移民者の子供の健全な成長環境づくり 2-5. 移民者社会統合のためのインフラ構築
	3-1. 移民者の人権尊重や差別防止の制度化 3-2. 多様な文化への社会的寛容性の拡大 3-3. 国民と移民者が通じ合うグローバルな環境づくり
	4-1. 安全で信頼される国境管理 4-2. 秩序違反外国人に対する実効的な在留管理 4-3. 不法滞在者取り締まりのパラダイムの多様化 4-4. 外国人に対する総合的な情報管理能力の向上
	5-1. 移民者の出身国、国際機関などとの協力強化 5-2. 国家の地位に適合する難民政策の推進 5-3. 同胞社会との交流・協力の拡散

出典：法務部 第２次外国人政策基本計画(2013)

３－１－２．　第 3 次外国人政策基本計画(2018~2022 年)

第 1、2 次外国人政策基本計画での試行錯誤を経て、第 3 次基本計画では、「共生と和合の外国人政策」を通じて、政策の国民受容性の向上や持続的に発展できるシステムの構築、移民者の自立を促進する未来指向外国人政策の推進、体系的な人権増進や差別防止政策の推進、中央省庁・自治体・市民社会の協業の増進、体系的な移民政策の推進のためのインフラ拡充を目標として、主要な推進課題を設定した。

移民者犯罪に関連する政策目標である「3. 国民と移民者が共に築いていく安全な社会」では、バイオ情報活用システムの強化、自動出入国審査の拡大、電子旅行許可制度(ETA)[18]導入の検討、乗り換え管理の強化、海洋警察・海洋水産部などの関係機関との協力強化で、安全な海上国境管理など、安全かつ迅速な国境管理システムを構築し、デジタルベース情報システム[19]の構築、社会統合プログラムでの法秩序教育の強化、サイバー犯罪に対応するサイバーチーム新設の推進、移民者の地域コミュニティとのネットワーク活性化などで、在留外国人管理システムの先進化を具体化していく計画である(法務部　2018：50‐56）。

---

[18]　電子旅行許可制度　（ETA：Electronic Travel Authorization）：外国人がビザなしで入国しようとするとき、事前に個人や旅行情報を入力し、旅行許可を受けるようにする制度（オーストラリア、アメリカ、カナダなどで運営）である。

[19] コンピュータ、スマートフォンなどの情報化機器や SNS を利用した出入国事犯捜査のためのデジタルフォレンジック技法（PC、携帯電話などの各種記憶媒体やインターネット上に残っているデジタル情報を分析し、犯罪の手がかりを見つける捜査技法）の導入、デジタルフォレンジック運営のための専門家の採用や教育課程の新設。

表 7. 第 3 次外国人政策基本計画(2018~2022 年)のビジョン、目標

ビジョン	国民共感！人権と多様性が尊重される安全な大韓民国
政策目標	1. 国民が共感する秩序ある開放
	2. 移民者の自立と参加で統合される社会
	3. 国民と移民者が共に築いていく安全な社会
	4. 人権と多様性が尊重される公正な社会
	5. 協力に基づいた未来志向のガバナンス
重点課題	1-1. 優秀人材の誘致と成長支援の強化 1-2. 成長動力を確保するための就業移民者の誘致・活用 1-3. 観光客や投資家などの誘致を通じた経済活性化 1-4. 流入システムの高度化と在留・国籍制度の改善
	2-1. 移民段階別の定着支援と社会統合の促進 2-2. 移民者の子供の能力強化 2-3. 移民者の社会統合のための福祉支援の充実 2-4. 移民者の地域コミュニティ参加の促進
	3-1. 安全で迅速な国境管理システムの構築 3-2. 在留外国人管理システムの先進化
	4-1. 移民者の人権保護システムの強化 4-2. 女性・児童などの脆弱移民者の人権増進 4-3. 文化多様性の促進や受容性の向上 4-4. 同胞と共存・発展する環境づくり 4-5. 国際社会が共感する先進難民政策の推進
	5-1. 移民関連の国際協力の促進 5-2. 中央省庁・自治体・市民社会の協力強化 5-3. 移民政策とその研究基盤の構築

出典：法務部 第 3 次外国人政策基本計画(2018)

3－２．警察庁を中心とした活動

3－２－1.　国際犯罪捜査隊の拡大設置

警察は、移民者犯罪に関わる治安の需要が多いソウル・京畿道など８つの地方警察庁に国際犯罪捜査隊[20]を拡大設置して、犯罪に戦略的に対応しつつ、強力・暴力犯罪や不法入国などの移民者犯罪に対する集中取り締まり活動を展開している。地方警察庁は国際犯罪捜査隊の中に凶悪犯罪捜査チームを設置し、外国人密集地域を中心に犯罪諜報の収集、取り締まり活動などの外国人強力・暴力犯罪の予防・対応活動を進めている。2017 年には、外国人強力・暴力犯罪集中取り締まり活動を通じて、外国人強力・暴力事犯 937 人を検挙することにより、外国人法秩序を確立し、国民体感安全度の向上に寄与した（警察庁　2018：356）。

3－２－2.　外事安全区域指定、特別治安活動の実施

組織化・知能化されている移民者犯罪へ体系的に対応するため、外国人密集度・犯罪率などを総合的に分析し、ソウル永登浦大林洞、京畿道安山市元谷洞などの主要な外国人密集地域のうち、17 地域を外事安全区域に指定し、特別治安活動を展開するなど集中管理をしている。

外事安全区域内の週末・夜間の犯罪脆弱地を中心に、国際犯罪捜査隊、地域警察が合同パトロールや検問など多目的警察活動を実施しており、凶器所持など挙動が怪しい国民・外国人対象の検問を強化している（警察庁 2018：357）。

---

[20] 2009 年 8 月、京畿地方警察庁に新設された後、持続的な組織の新設や人員拡充を推進し、2017 年 2 月には全国 17 つ地方警察庁に拡大し、運営している（警察庁 2018：356）。

また、外事犯罪情報管 24 人を外事安全区域に配置して、犯罪の動向を把握し、移民者犯罪の実態や原因を徹底的に分析するなど、移民者犯罪の予防に努めている。

3－２－3.　外事治安協議会の運営

永登浦、安山市檀園区、済州島などの主要な外国人密集地域管轄の 11 官署に警察、法務部と関係機関、国民・外国人住民代表で構成されている外事治安協議会を運営しており、

外国人密集地域内の治安懸案の議論やカスタマイズ対策を工夫するなど、国民・移民者共同コミュニティの治安実現に努めている。

外事治安協議会を通じて、官・民・警共同で、地域治安懸案や対策の議論はもちろん、関連機関が合同で集中取り締まりなどの特別治安活動を推進し、外国人密集地域の体感安全度向上のための治安環境の改善にも力を入れている。

また、外国人自律の予防パトロール、キャンペーンなどを通じた外国人住民が参加する治安活動の活性化や国民・外国人が共に参加できる文化・ボランティアプログラムを推進するなど、国民と移民者の社会統合を図っている（警察庁　2018：358）。

3－２－4.　法秩序、犯罪予防教育の実施

法務部・警察庁は、外国人労働者を対象に基礎法秩序教育を実施し、多文化家族には犯罪予防教育をするなど、対象別の特性を考慮した犯罪防止活動を進めている。そして、道路交通法・電子金融取引法等の生活法律の案内や実際の違反事例なども紹介して、外国人が理解しやすいように実施している。

３－3. 移民者の犯罪予防政策、活動の限界

３－３－１．外国人犯罪捜査の専担人力の不足

京畿道ほとんどの地域を管轄している水原出入国管理事務所の場合、外国人犯罪や不法在留者の取締担当公務員の一人当たりの外国人犯罪者は1,500人を超えていて、 人手不足が非常に深刻な水準である。警察は、国際犯罪捜査隊と外事捜査隊を編成して運営しているが、実際の外事警察の人員は需要に追いつかずにいる。

表８．京畿地方警察庁の外事警察職員の現況（2010～2014年）

年度別(年)	2010	2011	2012	2013	2014
外事警察(名)	157	155	156	140	141

出典：警察庁内部資料(2014年)（パクチャンヒョク　2015：10）

３－３－２．現在の捜査や取締システムの限界

移民者犯罪の捜査に関連する政府機関には、検察庁、警察庁、国家情報院、関税庁、法務部などがある。しかし、該当機関の間に情報共有や業務協力ができるシステムの構築が不十分であり、実際に担当部署、取り締まり部署、情報の保管部署などを統合的に運営できるコントロールタワーの役割をする機関が存在しない(パクチャンヒョク　2015：12‐13)。

３－３－３．　移民政策関連委員会及び中央省庁・自治体・民間の協力不足

移民者犯罪政策を含む実効的な移民政策の推進のためには、中央政府だけ

でなく、自治体・市民社会が主導的な役割を担う現場密着型の社会統合政策の推進が重要であるが、中央省庁・自治体・市民社会の協業や連携システムの構築が不十分であり、外国人政策の主な事業について、自治体と市民社会が詳細な分析と評価を行い、評価の結果を次年度の政策づくりに反映できる評価・還流システムが不足している（法務部　2018：17）。

第３章　日本国の移民者犯罪と予防政策

経済社会の国際的な結束は、IT 技術の驚異的発展などによる人、物、金、情報などの国境を越えたグローバル化の進展をもたらしてきたが、それらの流通に乗った犯罪の発生を容易にさせ、国際化・越境化する犯罪のリスクを増大させる負の側面ももたらした。これに適切に対応するために、日本国は、犯罪のグローバル化は許容しないという立場を明らかにしてきた。

最近、国際社会の動向を見ると、国際的・越境的な側面が強い犯罪は、各国の共通の問題でもあり、国際社会が連携して取り組むべき課題であるという認識が広がっている。このような国際社会の動向や犯罪情勢の変化に合わせて、国内でも罰則の強化、国際協力面の各種施策の充実などを図ってきている。

「犯罪に強い社会の実現のための新たな行動計画の策定の基本方針について[21]」(2013 年 5 月犯罪対策閣僚会議決定)は、サイバー犯罪対策、テロ対策、組織犯罪対策、不法滞在対策と外国人と共生できる社会などが新しい行動計画の重点取り組み分野とされるなど、犯罪の国際化・越境化をコントロール下に置くことを重点課題の一つとして認識しているものと考えられる。

居住・定住型の在留者が増加している現状では、過去に多く発生した、犯罪を目的で入国し犯行後、本国に逃げるヒットアンドアウェイ形の犯罪の代わりに、定住型外国人による犯罪の割合が増加するなど、犯罪の質的な変化も現れている。これにより、退去強制事由に該当する移民の犯罪者の中で、日本での定着性が高いなどの理由で、刑事処分後に退去強制されず、国内での滞在が認められる場合も増えている。彼らが日本社会に復帰することにおいて、社会保障、日本語教育や自治体・民間団体等による多文化共生の観点からの再犯防止対策が必要なのが現実である。

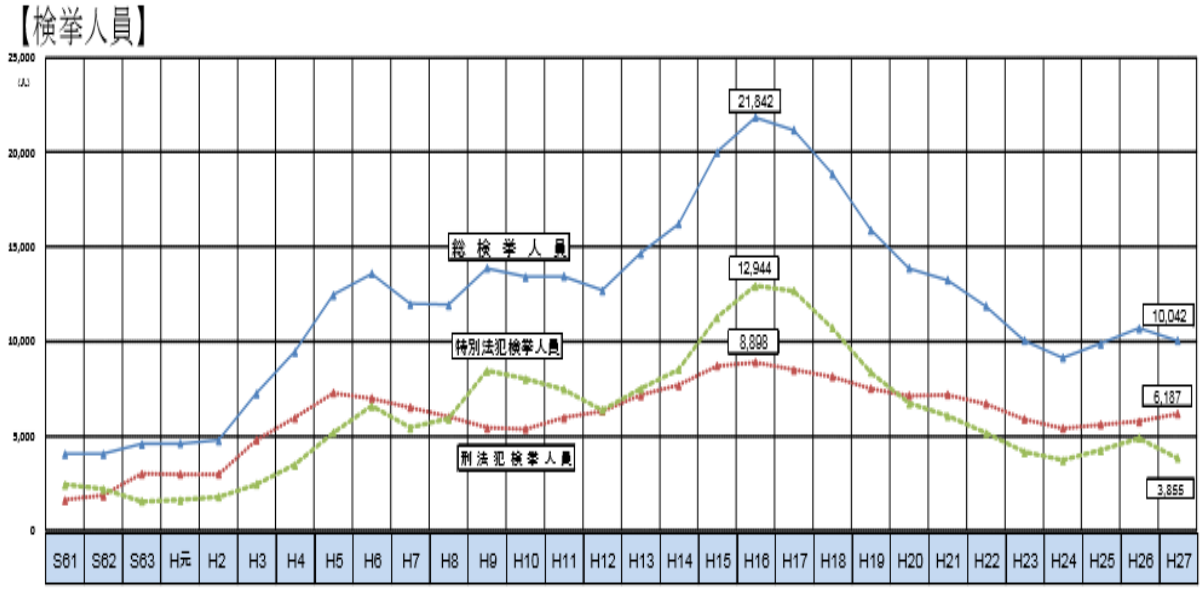
---

[21]　犯罪対策閣僚会議
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/130528housin/honbun.pdf、2018 年 10 月 18 日アクセス

１．日本国の外国人犯罪の現況

日本国を訪問、または在留する外国人の国籍や在留形態は時代の流れに沿って変化してきているが、居住・定住型在留者は増加している一方で、不法滞在者はずっと減少傾向にある。不法滞在者の大半が不法就労中で、凶悪犯罪に関連しているという考えから、法務省入国管理局は、2004 年から 2008 年までの 5 年間、「不法滞在者 5 年半減計画」[22]を実施し、22 万人に達した不法滞在者の数を 11 万人に、48 パーセント減少させる実績をあげた。このような状況で、日本国の外国人犯罪の現状を見ると、外国人犯罪は日本国全体犯罪の傾向と同じ様相に、2004 年をピークに減少傾向に転じ、新規入国者と在留者の増加傾向とは逆に減少し続けていることが明確に分かる。

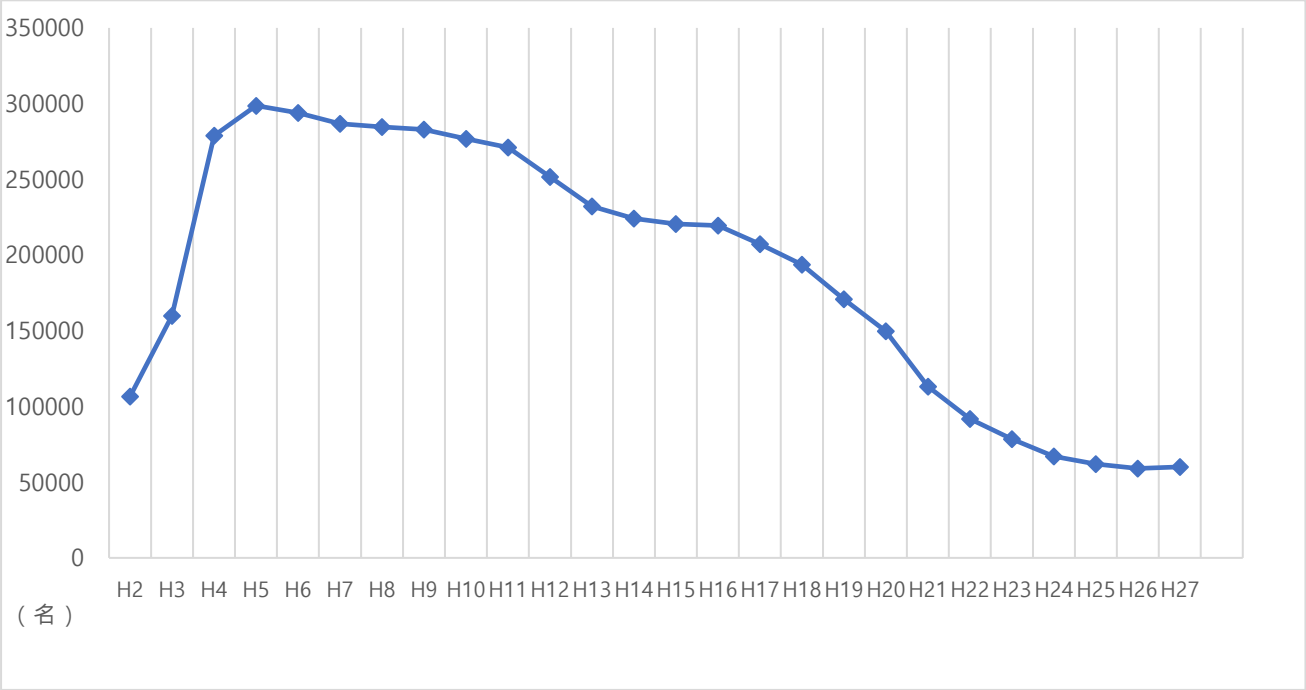
図１．来日外国人の検挙現況の推移



出典：警察庁　来日外国人犯罪の検挙現況(2015年)

[22] 法務省入国管理局 http://www.immi-moj.go.jp/news-list/121226_huhoutaizai.html、2018 年 10 月 1 8 日アクセス

図２．不法滞在者の推移



出典：法務省入国管理局の統計資料(2015年)から筆者作成

表９の「外国人の刑法、特別法系の犯罪発生状況」を見ると、両方も継続的な減少傾向を示している。刑法犯罪の中では粗暴犯罪、特別法系の中では銃刀法を除いては、ほとんどの類型で減少していることがわかる。そして、刑法犯罪者よりは、特別法犯罪者の方が急な減少傾向を示している。

表９．類型別外国人犯罪の現況（日本国）

年度（西暦）類型別(名)	2005	2010	2015	2005年比2015年増減率(%)
総計	21,178	11,858	10,042	－52.6
刑法犯罪	8,505	6,710	6,187	－27.3
凶悪犯罪	396	191	167	－57.8
粗暴犯罪	774	938	1.238	59.9
窃盗犯罪	4,344	3,457	3,168	－27.1
知能犯罪	525	522	429	－18.3
風俗犯罪	133	103	120	－9.8
特別法犯罪	12,673	5,148	3,855	－69.6
売春防止法	159	90	40	－74.8
銃刀法	70	68	99	41.4
薬物事犯	608	538	410	－32.6
入国管理法	10,658	3,189	2,391	－77.6

出典：警察庁「来日外国人犯罪の検挙状況」(2015)から筆者作成
刑法犯罪は犯罪類型を包括罪別で分類[23]する。

日本国の外国人犯罪に関する統計データを検索した時、特異な点は、警察庁で提供している統計資料や法務省の犯罪白書でも、外国人犯罪ではなく、来日外国人(日本に滞在している外国人のうち、特別永住者、永住者、在日米軍関係者及び在留資格不明者以外の者をいう)犯罪の統計情報が主となっていた。

[23] 凶悪犯罪：殺人、強盗、放火、強姦
粗暴犯罪：暴行、傷害、脅迫、恐喝、凶器準備集合
窃盗犯罪：窃盗
知能犯罪：詐欺、横領（占有離脱物横領を除く）、偽造、汚職、背任、「公職にある等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律」に規定する罪
風俗犯罪：賭博、わいせつ

したがって、永住者、在留資格不明者などを含む移民者の犯罪に関する内容を記述する際に、2011 年法務総合研究所で実施した特別調査の結果から導出された統計が、本論文では、より大きな意味を持つと考えられる。これに基づく詳細な移民者犯罪の実態については、次節で説明することにする。

2. 日本国の移民者犯罪の実態・特性

2－１．特別調査からみた移民者犯罪の実態

2011 年法務省法務総合研究所では、最近の外国人犯罪者の実態と特性を明確にし、再犯防止や社会復帰を含む外国人犯罪者に対する効果的な対策の検討のために、外国人受刑者を対象に、特別調査[24]を実施した。これによると、不法滞在者の減少により、それらによる犯罪は減少している一方、正規の在留資格を有する者による犯罪の割合は増加していることがわかる。調査対象者の半数近くが永住者を含む正規の在留資格を有する者であり、それ以外は不法滞在者が約 30 パーセント、13 パーセントが短期滞在者であり、短期滞在者の犯罪の 80%は麻薬密輸犯罪であった。

[24] 2011 年刑事施設に入所した外国人受刑者 671 人（男 549 人、女 122 人）を対象に、その在留資格と国籍別で、犯罪の実態や特性、被害の程度などを分析するとともに、主要な罪名が窃盗と強盗であった者 263 人に対しては、より詳細な分析を行った(法務省法務総合研究所　2013：252）。

表 10. 特別調査での主なる犯行時の在留資格等

区分	在留資格等	人員(%)
総　　数		671(100.0)
居住資格	永住者	93(13.9)
	定住者	117(17.4)
	日本人の配偶者等	77(11.5)
	永住者の配偶者等	15(2.2)
就労資格	投資・経営	7(1.0)
	人文知識・国際業務	6(0.9)
	技能	4(0.6)
	技能実習	2(0.3)
非就労資格	留学	33(4.9)
	短期滞在	93(13.9)
不法滞在	不法残留	115(17.1)
	不法入国	100(14.9)
その他	特定活動	3(0.4)
	在日米軍関連者	1(0.1)
	不詳	5(0.7)

出典：法務省法務総合研究所　犯罪白書(2013)

数値上では正規の在留資格を有する者による犯罪が最も大きな割合を占めているが、その中身を見ると、あまり深刻なものには見えない。例えば、調査対象者のうち、居住資格の者による犯罪については、まず窃盗が最も多く、その他の罪名の構成においても、強盗の割合が若干高いことを除いては、国民の犯罪と同様の傾向を見せている。また、調査対象者のうち、麻薬事犯の内容を見ると、在留資格を有する者は使用・所持・譲渡などの罪が 60 パーセントを占める一方、薬物の密輸入・営利目的の所持・譲渡など、ほとんどが犯情の重い短期滞在者と不法滞在者の犯罪内容とは対照的である。

そして、対象者のうち強盗・窃盗事犯では、不法滞在者の場合は侵入犯が多い反面、居住資格の者は万引きが多く、不法滞在者による犯行は犯罪事実の数が 5 つ以上の多数の割合が多く、被害額も高額で、専門犯罪に該当する者の割合が高かったが、居住資格の者の場合は犯罪事実の数が 1 つの割合が

高く、被害額も少ないなどの違いがみられ、不法滞在者による犯行の方がより罪質が悪い悪質な傾向を示した。(法務省法務総合研究所　2013：320)。継続的な減少傾向である不法滞在者数の推移だけでは、不法滞在者問題の深刻さを見落としがちだが、実質的にこれらによる犯罪が量的にはもちろん、質的にも深刻であることが、同調査の結果で明らかになったところでもある。

また、同調査で犯罪防止における在留管理の重要性についても、いくつかの手がかりになるような結果が得られた。調査対象者のうち、窃盗・強盗事犯の場合、住居不定の者が 20%を超え、その中で、活動資格[25]を持った者の場合は、40%以上が住居不定であった。その他に定められた住居があるにもかかわらず、在留カード上の住居地と一致しない者は、被害額が高額であるか、犯行回数が多数である場合が多く、犯罪・違法行為による収益で生計を立てる、不法滞在者と共通する特徴を持ち、在留資格の根拠となる活動をしていない人からもこの共通の特徴が見られた。活動資格の者は、70%が在留資格の根拠となる活動をしていなかったという実態が明らかになった（法務省法務総合研究所　2013：321）。

一方、比較的罪質が悪くない正規の在留資格を有する者の多くは、出所後も退去強制されず、日本国内に居住し続けることになるという点にも注目しなければならない。実際、同調査で調査中出所した居住資格の者 64 人のうち 39 人は、滞在許可をもらい、日本国内で在留することになった（法務省法務総合研究所　2013：284）。

これが、居住・定住型移民者の犯罪対策で、再犯防止や社会復帰の観点からの工夫がより重要になる根拠でもある。

---

[25] 入管法別表 1 で規定する在留資格のことを言い、許可された活動のみ行うことができ、居住資格（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者）以外のすべての在留資格が該当する。

２－２．最近の移民者犯罪の特性(国際的・越境的な特性を持つ犯罪の側面から)

最近、国際社会の犯罪動向を見ると、国際的・越境的な側面が強い犯罪は、各国の共通の問題でもあり、日本国の状況も例外ではなさそうに見える。

グローバル化の進展に対応する刑事政策の望ましい方向性を模索する際に、グローバル化が犯罪の形態に及ぼす影響を推測してみたとき、例えば、犯行場所、犯罪者と被害者、関係者の国籍や所在地、犯行手段としてサイバースペースの利用、犯罪利益の移動などの多くの側面で、国際的な要素を帯びるようになり、そのような犯罪者の特定、検挙、証拠収集なども刑事手続きの段階で対処しなければならない問題となった。また、グローバル化に伴う社会構成員の多国籍化の視点から見ると、外国人犯罪者の適切な待遇の観点からの検討も必要となる（法務省法務総合研究所　2013：221）。

2 章の 2 節で述べた韓国の移民者犯罪の特性である国際化、組織化、強力化、凶暴化、知能化、専門化などの特徴は、現代の国際社会での移民者犯罪で共通して見られる特性でもある。ここでは、犯罪の国際化をよりミクロな観点から見た、犯罪の性質上、国際的・越境的な側面を持つ犯罪について述べることにする。

２－２－１．密貿易事犯

密貿易事犯は、金、資本、物資などの国際的な流通に伴って発生する犯罪であり、違法薬物、銃器などのほか、つまり偽ブランド品という禁制品の輸入などの関税法違反と無許可密輸入をはじめとする外為法違反が代表的である。

その中、覚せい剤事犯の検挙人員は減少傾向にあるが、毎年 1 万人を超える状況が続いてきており(内・外国人を含む)、覚せい剤のほとんどは海外で製造されて密輸入されたものと指摘されている。覚せい剤の密輸入は覚せい

剤取締法違反であるだけではなく、関税法の禁制品の輸入にも該当され、関税法違反で大きな割合を占めている。

銃器の取扱いは、暴力組織の資金源になっている上、銃器は凶悪事件、暴力組織の対立事件にも使われており、そのほとんどは海外で製造され、密輸入され、国内で流通しているものとみられる。密輸入事犯に該当する銃器の押収件数は 10 年間(2003～2012 年)で 39 丁であったが、一方、国内で押収された銃器は、2012 年の 1 年間で 309 丁に達した。ここで、相当量の外国産銃器が水際での押収を逃れ、国内に流れて来ていることがわかる。

また、経済のグローバル化やインターネットを通じたマーケティング方法などの普及に伴い、海外で製造された、いわゆる偽ブランド品の国内流入が増加するなど、商標権・著作権などの知的財産権侵害事犯も国境を越える犯罪が横行している。2012 年税関で押収された偽ブランド品は、約 11 万 7 千件を超え、そのうち 60%は中国で生産されたものであり、また、60%以上がインターネットを利用した販売形態によるものであった。そして税関での知的財産権侵害品の輸入阻止件数は、2007 年から 6 年間連続で 2 万件を超え、2012 年には 2 万 6 千件を記録、輸入阻止品目数は 111 万点に達した(法務省法務総合研究所　2013：222‐225）。

２－２－２．犯罪インフラ事犯

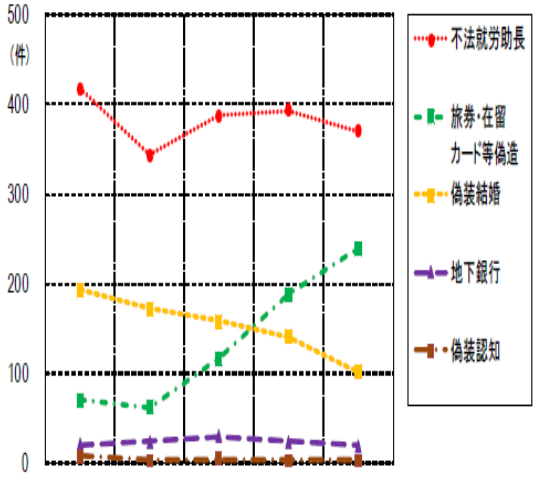
犯罪を助長して容易にするベース(犯罪インフラ)に関する犯罪の中で、外国人と関連する特有のものとしては、地下銀行[26]による不正な送金、偽装結婚

[26] 地下銀行事犯とは、 銀行を経営できる資格のない者が、保守を得て国外送金を代行する銀行法違反などの事犯のことをいう

[27]、 偽装認知[28]、パスポート・在留カードなどの偽造、不法就労助長[29]などがある。これらの犯罪は、移民者のほか、多くの日本人が関与している(法務省法務総合研究所　2013：225 - 226）。

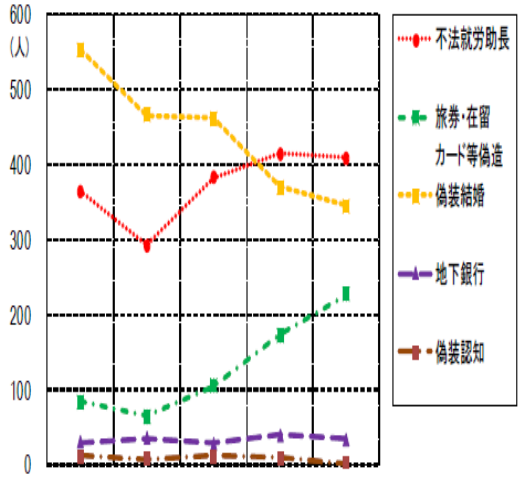
図３．外国人にかかわる犯罪インフラ事犯の検挙人員・件数

【検挙件数】



	H23	H24	H25	H26	H27	増減数	増減率
総数	710	604	697	750	733	-17	-2.3%
偽装認知	8	3	4	3	3	0	0.0%
地下銀行	21	24	30	24	19	-5	-20.8%
偽装結婚	193	172	158	141	102	-39	-27.7%
旅券・在留カード等偽造	71	62	117	189	239	50	26.5%
不法就労助長	417	343	388	393	370	-23	-5.9%

【検挙人員】



	H23	H24	H25	H26	H27	増減数	増減率
総数	1,047	868	992	1,009	1,019	10	1.0%
偽装認知	12	8	12	9	3	-6	-66.7%
地下銀行	31	36	29	40	34	-6	-15.0%
偽装結婚	554	466	462	371	345	-26	-7.0%
旅券・在留カード等偽造	85	65	106	174	227	53	30.5%
不法就労助長	365	293	383	415	410	-5	-1.2%

出典：来日外国人犯罪の検挙状況(2015 年)、警察庁(国際捜査管理官)の集計による

---

[27] 偽装結婚事犯とは、 日本人との間に婚姻の意思がないにもかかわらず、虚偽の内容の婚姻届を市町村に提出して、日本人の配偶者等の在留資格を取得しようとする電子的公正証書原本不実記録・同供用などの事犯のことをいう

[28] 偽装認知事犯とは、 不法滞在中の外国人女性などが、外国人男性との間で出生した者に対し、日本人男性を父とする虚偽の内容の認知届などを市町村に提出して、子に日本国籍を取得させ、自分自身もその養育者としての定住者などの在留資格を取得しようとする公正証書原本不実記録・同供用などの事犯のことをいう

[29] 不法就労助長事犯とは、 就労資格のない外国人を不法に就労させ、または不法就労を斡旋するなどの入管法違反、就職安定法違反などの事犯のことをいう

２－２－３．マネー・ローンダリング(資金洗浄)[30]事犯

日本国では、1992 年の麻薬特例法の施行によって、薬物犯罪におけるマネー・ローンダリングが初めて犯罪化され、その後、前提犯罪(違法な収入を発生させる犯罪であり、その収益がマネー・ローンダリング行為の対象となるもの)として、2000 年の組織的犯罪処罰法の施行により、薬物犯罪以外の一定の重大犯罪が、2002 年に施行された同法の改正により、テロ資金供与罪がそれぞれ追加された。組織的犯罪処罰法に係るマネー・ローンダリング事犯(犯罪収益等の隠匿、収受など)の検挙件数は、2009 年以降、200 件であり、そのうち外国人によるものは、全体の 7.1%であった。

マネー・ローンダリング捜査などを有効に行うための方策の一つに、疑わしい取引の届出制度がある。同制度は、金融機関を始めとする一定の事業者が、一定の業務上の取引において、収受した財産が犯罪による収益である疑いがある、又は顧客などがマネー・ローンダリング行為を行っている疑いがあると判断した場合に所管行政庁に届け出ることが義務付けられている制度である。届出に係る情報は、資金情報機関[31]に集約され、整理・分析の上捜査機関などに提供されて捜査に活用されている(法務省法務総合研究所　2013：226）。

２－２－４．サイバー犯罪

インターネットは、国境を超えた情報ネットワークであり、これを利用したサイバー犯罪も国境を超えて発生している。

---

[30] 犯罪によって得た収益などを、その出所や真の所有者がわからないように仮装・隠匿するなどして、捜査機関などによる収益の発見・押収や犯罪の検挙などを免れようとする行為であり、経済・金融のグローバル化に伴い、海外の金融機関などを利用して犯罪収益を海外に移転させるケースも認められる

[31] 疑わしい取引の届出情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関などに提供する機関。FIU

独立行政法人情報処理推進機構(IPA)の調査によれば、2012 年中に同機構に情報提供された標的型攻撃メール[32]と思われる不審メールの 5 割近くが海外の IP アドレスを送信元とするものであり、ウイルスの不正接続先[33]の 9 割近くが海外のウェブサーバ等であった。

インターネット等のサイバースペースを利用した犯罪としては、不正アクセス禁止法違反以外にも、詐欺、脅迫、威力業務妨害等の様々な罪名に該当する事案があるが、サイバースペースは、匿名性が高く、痕跡が残りにくいといった特性があり、このような特性を悪用し、正規の利用者になりすましたサイバー犯罪も認められる。また、サイバー犯罪は、犯罪が実効された場所と被害が発生した場所、ウェブサーバを含む証拠の所在地が、それぞれ地域的な関連性なく広範囲に拡散していることが多いことに加え、事業者による個人情報の保護などの問題もあり、犯罪者の特定や証拠の収集には相当な時間を要し、とりわけ海外のウェブサーバ等を介した犯行の場合には証拠の収集自体が困難である場合もあるなど、サイバースペースの拡大に従い、サイバー犯罪の捜査を取り巻く環境はますます厳しくなっているとも指摘されている。その一方で、サイバー犯罪は、地理的・時間的な制約を受けることが少なく、短期間のうちに国境を超える不特定多数の者に影響を及ぼすことが可能であり、利便性の高い様々なサービスが開発されていく中で、新たな手口によるサイバー犯罪の発生も懸念されている(法務省法務総合研究所 2013：228）。

２－２－５．外国人に対する犯罪

図 4 は、外国人に対する一般刑事犯の認知件数の推移について、被害等の申告をした外国人の出身地域別にみたものである。外国人に対する一般刑事犯の認知件数は減少傾向にあるものの、2003 年以後の一般刑事犯全体の認知

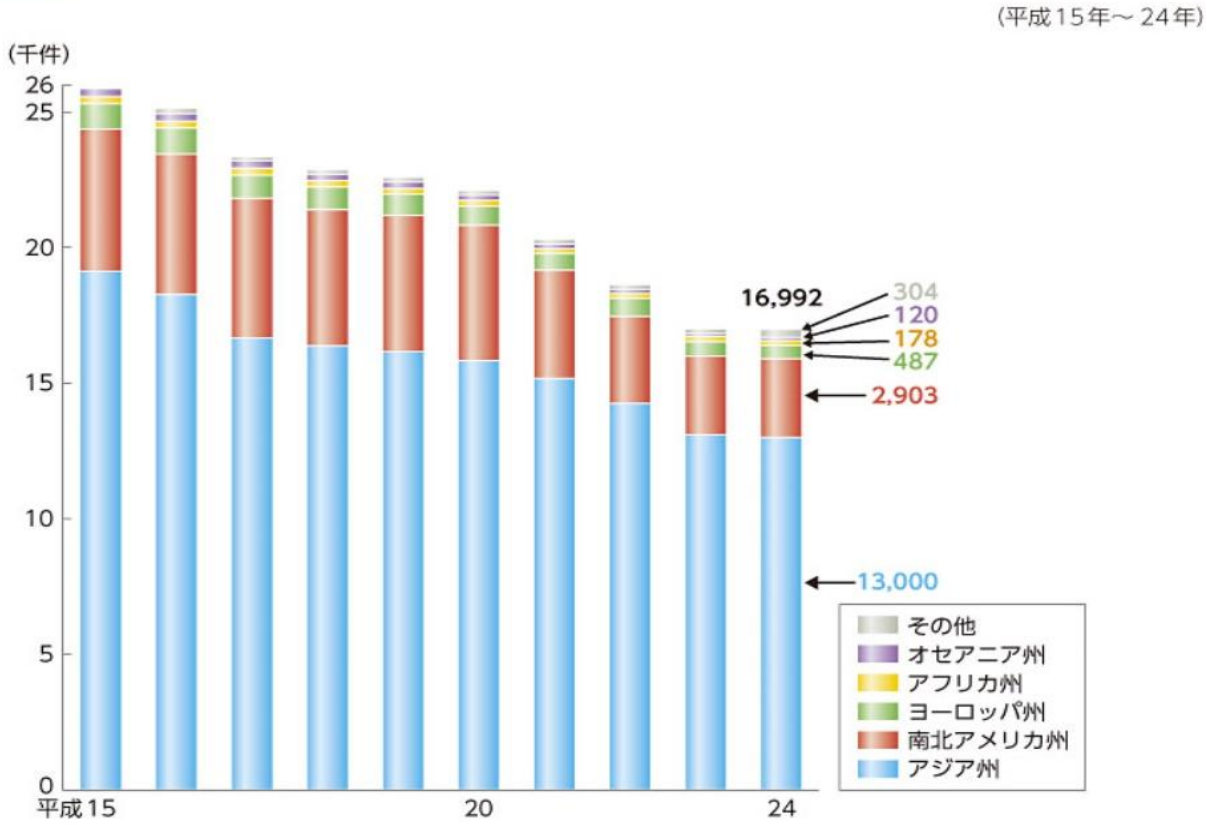
---

[32] 情報窃取等を目的として特定の組織に送られるウイルスメール

[33] メールの添付ファイルによって感染させられるウイルスなどが不正な送信を試みる接続先

件数の大幅な減少に従い、これに占める割合はわずかながら上昇している(2005 年 0.9%、2014 年 1.2%)。

図４　外国人に対する犯罪の認知件数の推移



出典：　法務省法務総合研究所　犯罪白書(2013 年)

外国人に対する犯罪の中でも、人身取引は、国際的な人権問題となっているが、特に日本国は人身取引の主要な受け取り先になっているとの指摘もあり、これに対処するため、2005 年に人身売買罪を創設したほか、様々な人身取引被害者保護の施策を実施している。

国及び地方公共団体においては、業務遂行の過程で国内における人身パン取引被害者を発見・認知するよう積極的な対応に努め、警察、入国管理局、労働基準監督署などにおいても、違法事犯の取締りの過程で人身取引被害者の発見に努めている。発見された女性の人身取引被害者については、必要に応じ、婦人相談所などが一時保護を行い、又は民間シェルター等に一時保護を委託するなどして、その保護を行っている。また、人身取引被害者が不法

残留者の状態にある場合にあっても、退去強制手続において、在留特別許可を付与することができることとされている。

このほか、世界的な人の移動の問題を専門に扱う国際機関である国際移住機関(IOM)は、それぞれの国からの拠出金を活用しつつ、警察、入国管理局、婦人相談所等と連携し、人身取引被害者に対する帰国支援等の事業を行っている。

３．日本国の移民者犯罪の予防政策・活動

３－１．出入国管理基本計画[34]の施行(法務省入国管理局)

移民者の犯罪予防政策を含む外国人政策は、多数の政府機関、地方自治体、民間団体などと関連しているが、出入国審査業務から在留管理、不法滞在者の取り締まり、国籍・難民業務などの全般的な外国人政策を担当する機関である法務省入国管理局の役割が最も大きいと考えられる。

法務省入国管理局は、1992 年から 5 年間の第 1 次出入国管理基本計画の策定、実施をはじめに現在、第 5 次出入国管理基本計画が策定、施行中である。

---

[34] 出入国管理基本計画は，出入国の公正な管理を図るため，出入国管理及び難民認定法第 61 条の 10 に基づき，法務大臣が外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべきものを定めるものである。具体的には，同条第 2 項の規定により，（1）本邦に入国し，在留する外国人の状況に関する事項（2）外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項（3）外国人の入国及び在留の管理に関する施策に関し必要な事項を定めることとされている。

第 1 次計画は 1992 年 5 月，第 2 次計画は 2000 年 3 月，第 3 次計画は 2005 年 3 月，第 4 次計画は 2010 年 3 月，第 5 次計画は 2015 年 9 月から 5 年間の期間を想定して策定される。

(法務省 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan40.html、2018 年 10 月 20 日アクセス)

表 11. 第 5 次出入国管理基本計画(2015～2019 年)の基本方針、具体的な方針

基本方針	１．我が国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に入れていく
	２．少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受け入れにつれて、幅広い観点から政府全体で検討していく
	３．開発途上国等への国際貢献の推進を図る観点から、新たな技能実習制度を構築する
	４．受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献していく
	５．観光立国の実現に寄与するため、訪日外国人の出入国手続きを迅速かつ円滑に実施する
	６．安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な入国審査と不法滞在者等への対策を強化していく
	７．国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護の推進を図っていく
具体的な方針	1-1. 経済成長に寄与する人材の受け入れ 1-2. 留学生の適正な受け入れの推進
	3-1. 技能実習制度の適正化のための措置 3-2. 外国人との共生社会の実現に向けた取り組み
	4-1. 在留管理制度の的確な運用及びその見直し 4-2. 外国人との共生社会の実現に向けた取り組み
	5-1. 自動化ゲートの利用拡大 5-2. クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続きの円滑化 5-3. その他の観光立国実現に資する取り組み
	6-1. テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施 6-2. 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進 6-3. 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化 6-4. 在留特別許可の適正な運用
	7-1. 適正かつ迅速な難民認定のための取り組み等 7-2. 第 3 国定住による難民の受け入れ

出典：法務省　第 5 次出入国管理基本計画(2015)

前回の第 4 次出入国管理基本計画(2010～2014 年)を策定、実施した当時の状況は、本格的な人口減少時代を迎えるとともに世界的な金融危機の影響などによる景気の悪化、国内経済の活性化に貢献できる外国人をより積極的に受け入れることが必要な時期であった。また、厳格な不法滞在者対策の実施などにより、その数は減少傾向であったが、まだ相当数存在している不法滞在者のための新しい対策の樹立と、新たな在留管理制度の施行を目前にして、同制度の適切な運用を通じた外国人との共生社会の実現への貢献が求められた。

基本計画の実施期間中、新たな在留管理制度の施行(2012 年 7 月)により、外国人の在留管理に必要な情報を法務省が一括的に管理できるようになった。また、市町村との情報連携を通じ、外国人へ住民としての行政サービスを提供するため必要な情報が、迅速に把握できる制度が構築され、その情報を活用して、在留状況が疑わしい者の調査などを実施し、不法滞在者・偽装滞在者などの摘発や在留資格の取り消しなどを行うことができ、不法滞在者をより低減させるようになった。

現在、施行されている第 5 次出入国管理基本計画(2015～2019 年)の策定・実施に当たり、2020 年開催予定の東京オリンピックを控えて、訪日外国人旅行者数 2000 万人時代の早期実現を目指した政府レベルでの対策などによって、訪日外国人旅行者数は、より増加することが予想され、一方、東日本大震災からの復興事業を一層加速し、2020 年東京オリンピックの関連建設需要への対応のために建設分野に外国人を一時的に受け入れるようになり、今後の外国人労働者の受け入れについても国民的議論が活発な時期であった。

移民者の犯罪に関連する基本方針は「6.安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な入国審査と不法滞在者等への対策を強化していく」である。その具体的な方針として、個人識別情報を活用した上陸審査の推進、関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化、船舶などを利用した不法入国者対策の強化でテロリストなどの入国に備え、警察などの捜査機関との連携強化、被収容者への適正な待遇および迅速な送還の実施で、不法滞在・偽装滞在者にも強力に対応し、出入国管理に関する情報収集機能の強化や在留特別許可の適正な運用などを設定した。

３－２．犯罪対策閣僚会議の設置、各省庁の取組

移民者犯罪の問題を含めた犯罪情勢の悪化を受け、その対策を進めるため、2003 年 9 月犯罪対策閣僚会議[35]が設置された。同年 12 月の会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において、今後 5 年間で不法滞在者を半減させ、国民が安心して暮らすことができるようにするとともに、平穏かつ適法に滞在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭することを目指していた。法務省入国管理局は「不法滞在者 5 年半減計画」に基づく総合的な施策を実施し、その結果、22 万人に達していた不法滞在者の数を 5 年間で、11 万人に 48 パーセント減少させる実績をあげた。

また、2008 年 12 月の会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008、－世界一安全な国、日本の復活を目指して－」の国際化への対応において、警察庁は実効的な水際対策の推進、資金源及び犯罪インフラにかかわる犯罪の取締りの強化、関係省庁及び外国治安機関との連携の強化、という三つの総合対策を立て、取り組みを強めた。

2013 年 5 月の会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための新たな行動計画の策定の基本方針について」では、サイバー犯罪対策、テロ対策、組織犯罪対策、不法滞在対策と外国人と共生できる社会などが新しい行動計画の重点取り組み分野とされた。さらに、同年 12 月 同会議における取りまとめを経て、「世界一安全な日本、創造戦略」が閣議決定され、 行動計画に対する戦略や対策を提示した。

---

[35] 「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、関係推進本部及び関係行政機関の緊密な連携を確保するとともに、有効適切な対策を総合的かつ積極的に推進するため、2003年 9 月に設置された。会議の構成員は全閣僚で、内閣総理大臣の主宰で行う。(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/、2018年10月15日アクセス)

表１２．移民者犯罪に関わる「世界一安全な日本」創造戦略

創造戦略	１．世界最高水準の安全なサイバー空間の構築 ２．社会を脅かす組織犯罪への対処 ３．安心して外国人と共生できる社会の実現に向けた不法滞在対策
具体的な施策	1-1. サイバー犯罪対策に関する国際的な枠組みへの積極的参加 1-2. サイバー犯罪・サイバー攻撃のための外国捜査機関等との連帯強化
	2-1. 国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約締結のための法整備 2-2. 国際組織犯罪に対する捜査体制の整備 2-3. 刑事共助条約(協定)締結に向けた作業の推進 2-4. 国外逃亡被害者対策の推進 2-5. 国際的な連携の推進 2-6. アジアを中心とした国際的な枠組みの積極的構築
	3-1. 船舶を利用する不法出入国者の水際阻止 3-2. 効果的な入国審査の実施と空海港におけるパトロール等の強化 3-3. 不法滞在対策、偽装滞在対策等の推進 3-4. 外国人雇用状況届出制度の活用の推進 3-5. 新しい在留管理制度の適正な運用等による外国人との共生社会実現への寄与 3-6. 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化

出典：犯罪対策閣僚会議 「世界一安全な日本」創造戦略(2013)から筆者作成

第４章　犯罪予防としての多文化共生

第２章及び第３章では、主に政府機関、特に警察、法務省などの刑事司法機関による韓日両国の移民者犯罪予防への対応策、活動について述べた。これらは、不法滞在者の減少や潜在的犯罪者の入国阻止、法違反者に対する報復的制裁に関連するポリシーがほとんどである。しかし、移民者犯罪の予防、減少という満足のいく結果を得るためには、刑事司法機関の努力だけでは、その効果を期待することは難しいだろう。犯罪とは、単一の条件のみでは発生せず、潜在的被害者と加害者、そして潜在的な犯罪環境という条件が満たされた時、その結果として現れるものである(バクチャンヒョク　2015：90）。したがって、その犯罪への対応策も、様々な観点から設ける必要があると考えられる。

国間の移民が増加せざるを得ない環境の現代社会では、外国人移住者の流入や地域社会への定着という過程での空間再編形成によって、最初には地域社会で経済、社会、文化的な変化が現れ、これが徐々に国家社会空間全般に変化を起こすことになる。したがって、移民者の定着過程で、最初に関心を持つべき主体は、地域社会での住民、市民団体、自治体であると見ることができる。

韓国の多文化状況での外国人政策の出発点は、2006 年の外国人政策委員会の設置、2007 年の在韓外国人処遇基本法の制定と見られており、中央政府からの本法に基づく「外国人政策基本計画」の樹立という政策体系が確立された後、自治体では、中央政府から樹立した実施計画に基づいて施策を実行し始め、現在までも中央政府と比べたとき、自治体は多文化政策の推進にあたって、多少消極的な立場を取っていると評価されている。

これに対し、日本国は、中央政府レベルで多文化共生を政策的に推進するに先立ち、自治体、市民社会から多文化共生のための活動や制度整備がすでに行われていたという点で、多文化状況での外国人政策における地方の役割が大きく作用しているということがわかる（ジョンミョンジュ　2012：98）。

第 4 章では、日本国の多文化社会における移民者の犯罪予防政策、つまり、多文化共生政策に基づいた地方自治体及び民間団体の活動に焦点を合わせて述べることにする。

1. 日本国の地方自治体を中心とした多文化共生の推進

日本の中央と地方の関係で、中央政府は、長い間優位を占めていたが、1970 年代の革新自治体[36]、1990 年代の地方分権改革[37]を経て、地方は徐々に活気づくようになり、その中で、地方の独創的なビジョンや政策が最も顕著だったのは、地方の国際化の分野であった。特に多文化共生政策は、日本の地方自治体が中央政府より積極的に推進してきた最も典型的な事例であるといえる。

---

[36] 一般には、首長が革新系政党の公認、推薦、支持を受けて当選し、その職にある地方自治体をいう。1960 年代の中頃より、大都市ならびにその近郊都市に急増し、1977 年には約 150 を数えた。誕生の背景として、急速な都市化と工業化に由来する生活環境の悪化に伴い、住民が地域社会への関心を強め、工業化を推進する中央政府の政策に批判的になったことをあげることができる。この住民意識を受けてこれら自治体は、公害・福祉行政に力を注いできた。革新自治体とよばれた代表的な例として蜷川虎三知事時代の京都府(1950～1978)、美濃部亮吉知事時代の東京都(1967～1979)、長州一二知事時代の神奈川県(1975～1995)、飛鳥田一雄市長時代の横浜市(1963～1978)などがあげられる。(ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典、https://kotobank.jp/word/%E9%9D%A9%E6%96%B0%E8%87%AA%E6%B2%BB%E4%BD%93-43666、2018 年 11 月 6 日アクセス)

[37] 政府の在り方を改革する方針として、地方自治体に権限と財源を移譲する地方分権改革がある。日本では 1990 年代の連立政権下で分権論議を進展し、1999 年の地方分権一括法により、国と自治体は対等・協力の関係であることがうたわれる。2000 年代に入って権限と財源の移譲が進められ、さらなる分権改革も議論されている(秋吉他　2015：256)。

地方自治体の多文化共生政策は、川崎市の「内なる国際化[38]」から始まった。 定住外国人が多数居住していた川崎市では、1970 年代から、中央政府の外国人統制に抵抗しながら、指紋押捺撤廃、差別禁止などを庁内施策プログラムとして具体化した。 神奈川県でも、1990 年 3 月「在日外国人にかかわる教育の基本方針」で、「内なる国際化」の理念と方向性を提示した。

1980 年代半ば、結婚移民者、外国人労働者、留学生の入国が増加し、労働力の不足で、1990 年代の日本政府は、入管法の改正を通じて日系ブラジル、ペルー人などを定住外国人として受け入れたが、中央省庁は、積極的な外国人対策を実施していなかった。一方、地方自治体は、外国人住民が増加する現場で、多文化共生の理念と政策を実践していた（ヤンギホ　2017：59‐78）。

1990 年代後半になると、多文化共生という言葉が全国的に使われるようになった。その背景の一つに、阪神大震災の時に外国人被災者への支援活動を行ったボランティアが集まり、1995 年に大阪に設立した「多文化共生センター」の存在がある。同センターでは、兵庫、京都、広島、東京までに活動拠点を広げていった。その後、多くの市民団体が、多文化共生を掲げて活動するようになり、全国の外国人支援団体が集まった「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」も、2002 年に「他民族・多文化共生社会にむけて」と題する政策提言をまとめている。

こうした個別の自治体の取り組みとともに注目すべきなのは、自治体のネットワーク化と提言活動である[39]。2001 年、日系ブラジル労働者の多い 13 都

---

[38] 居住外国人を地域社会の一員として認識し、彼らが直面している問題について、より積極的に対応しようとする発想であり、多文化共生の原点とも言える。川崎市では在日韓国人からの要請で、1972 年に市住在外国人の国民健康保険の適用を開始し、1975 年には児童手当と市営住宅入居資格の国籍条項を撤廃した。川崎市の場合を内なる国際化の先進的取組の開始点として見る(毛受敏浩 2016：61‐62）。

[39] 移民政策学会(2009)　山脇啓造『移民政策研究第 1 号、多文化社会の形成に向けて』33～34 頁

市が集まり、外国人集住都市会議[40]を設立し、浜松宣言[41]を通じて、多文化共生への政策方向を提示し、継続的に中央政府に移民庁の設置と本格的な移民政策の策定を求めてきた。これに応じて、2005 年 6 月に総務省は、「多文化共生の推進に関する研究会」を設置、多文化対策を支援しはじめた。

本研究会のの基本的な考え方は、外国人住民も地方自治体上の「住民」であり、また、「国際人権規約」「人種差別撤廃条約」などの要請から、基本的には日本人と同等の行政サービスを受けられるようにすることから始まっている。そこで、本研究会では、単に外国人労働者問題や在留管理といった観点から論じるのではなく、外国人を地域で生活する住民と捉え、「コミュニケーション支援」および「生活支援」について総合的・体系的に検討している。また、地域社会の構成員として共に生きていくという観点から、「多文化共生の地域づくり」について、さらに、これらの取組を実施するため、地域における「多文化共生の推進体制の整備」についても検討した。

これらの検討にあたっては、現行制度を前提とするが、政府においても制度改正等について検討が進められている現状を踏まえ、国の制度改正等を要する事項については、必要に応じて問題提起を行うこととし、また、これら

---

[40] 2001 年、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行う中で、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立されたものである。2018 年 4 月 1 日、会員都市は 15 都市である。(外国人集住都市会議 https://www.shujutoshi.jp/siryo/index.htm、2018 年 11 月 5 日　アクセス)

[41] 外国人集住都市会議で、2001 年 10 月 19 日に発表された、日本人住民と外国人住民の地域共生をめざす宣言である。その骨子は、日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく、ということで、さらに、中央官庁に対して、外国人住民にかかわる教育、社会保障、外国人登録などの諸手続の 3 分野についての具体的な提言が付属している(外国人集住都市会議 https://www.shujutoshi.jp/siryo/index.htm、2018 年 11 月 5 日　アクセス)

の検討は、これまで地域社会の現場において試行錯誤しながら取り組まれてきた地方自治体等における先行事例を踏まえたものであるが、各地方自治体においては、外国人登録者、国籍など各地域における外国人住民の状況、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体における多文化共生への取組状況を勘案し、地域の実情に応じた多文化共生施策の推進に取り組むことを期待する。

なお、特に外国人住民への対応に関しては、日常の相談業務や災害緊急時への対応など、様々な面で、 国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体などが各地域において既に実績をあげて活動している現状を踏まえ、行政と民間が連帯・協働して取り組むことに重点をおいている。

表１３．日本国地方自治体の多文化政策の変化

年代	多文化政策
1970 年代	定住外国人のための川崎市の内なる国際化
1980 年代	外国人労働者、結婚移民者、留学生の入国増加
1990 年代	日系ブラジル人ニューカマーの入国と外国人の定住化
2000 年代	外国人住民施策が多文化共生政策に体系化
2001 年	外国人集住都市会議の浜松宣言
2005 年	川崎市多文化共生社会推進指針、新宿区多文化共生プラザ新設
2006 年	総務省の多文化共生推進研究会の設置、多文化共生推進プランの推進
2007 年	宮城県多文化共生社会の形成の推進に関する条例制定
2008 年	愛知県日本語学習支援基金設置
2010 年	民主党政権で定住外国人施策に関する基本的指針策定
2012 年	第１次日本・韓国・欧州多文化都市サーキット東京宣言、浜松宣言 宮城県、静岡県、埼玉県多文化共生条例制定 滋賀県、港南市多文化共生社会の推進に関する条例制定
2013 年	浜松市多文化共生都市ビジョン 広島県安芸高田市多文化共生推進プラン

出典：ヤンギホ　2017：78(山脇啓造「名古屋多文化共生フォーラム資料集、2014」から引用)

2.　犯罪予防としての多文化共生と自治体・地域コミュニティの活動

2－1. 犯罪者の再犯防止や社会復帰の観点から

本稿の 3 章の 2 節でも述べたが、日本の定住・居住資格を持っている外国人犯罪者や非行少年の中には、刑事処分、保護処分などの後に退去強制されず、日本社会に復帰し、居住・生活することになる者も多く、それらの再犯防止、社会復帰の観点からの対策を考えなければならない状況である。

こういった定住・居住型の外国人犯罪者、非行少年には、母国語と他の言語、文化、社会制度、アイデンティティの確立の難しさという特有の問題があり、これらは犯罪・再犯のリスク要因として作用する場合もある。中央政府、自治体、地域団体は、彼らの処分完了後も、持続的にこれらの問題に対しての対策に取り組むべきである。彼らの出所後の待遇、サポートだけでなく、移民者支援の対象とされることにおいて、サポート情報の活用について関係機関・団体等が連携し、彼らが刑務所出所者という理由で、サポートの対象から排除されないように注意すべきである。

日本国の移民者が地域社会の中で生活するにあたって、どういう問題点を抱えており、それに対する中央政府、自治体、地域社会がどのような取り組みをしているのかを見てみると、外国人犯罪者、非行少年による犯罪・非行をより広い観点から理解できるようになり、彼らの再犯防止と社会復帰支援の在り方を検討する上でも有益で、地域社会における多文化共生の各種取り組みは、外国人犯罪者、非行少年の社会復帰の受け皿、またはこれを補完する有用な社会資源となるものともいえる(法務省法務総合研究所　2013：316)。

彼らの円滑な社会復帰を図るとき、重要な基盤となるものの一つとして、地域社会による多文化共生への取り組みと移民者の積極的な地域への参加、貢献が該当すると考えられる。このような視点から、多文化共生としての取り組みが再犯防止や社会復帰支援とつながる事例と移民者の地域参加・貢献の事例を紹介する。

２－１－１．地域において多文化共生の取組に参加しながら、保護観察処遇を実施する保護司の事例

外国人が多く住む集住都市で保護司[42]をしているＡは、保護司になって 15 年になる。Ａは配偶者の仕事の関係でブラジルに居住していたことがあり、帰国後、地元で日系ブラジル人の子供を対象とした日本語教室の講師を務めるなど、多文化共生の取組に参加してきた。

Ａは、「ブラジルでは、現地の日系人にいろいろ助けてもらったので、今度は、自分が彼らのためになることをしたい」との思いから、保護司を引き受けた。ポルトガル語ができることから、ブラジル国籍の保護観察[43]対象者を担当することが多く、その中の 9 割が南米日系人である。

Ａは、保護司会の異文化交流部会に所属しており、国際交流協会や日系ブラジル人を支援する特定非営利活動法人等の組織と連帯し、市内の日系ブラジル人学校を定期的に訪問して、子供達が、加害者にも被害者にもならないよう犯罪予防活動をするなど、独自の活動を行っている。保護観察対象者の処遇に当たっては、外国人雇用サービスセンターや公共職業安定所に配置さ

---

[42] 「保護司法」（昭 25 法 204）に定めるところにより、法務大臣から委嘱された非常勤の国家公務員である。民間人としての柔軟性と地域の実情に通じているという特性を生かし、処遇の専門家である保護観察官と協働して、保護観察、生活環境の調整、地域社会における犯罪予防活動に当たっている。2016 年 1 月 1 日現在、全国で約 48,000 人の保護司が法務大臣の定めた保護区ごとに配属され、それぞれの地域で活動している。(内閣府、http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h28honpen/s5_1.html、2018 年 10 月 27 日アクセス)

[43] 犯罪を犯した人又は非行少年が実社会の中で、その健全な一員として生きるために、国の責任において指導監督及び補導援護を行うもので、保護観察処分少年、少年院仮退院者、仮釈放者、保護観察付執行猶予者及び婦人補導院仮退院者の計 5 種の人がその対象となる。（法務省 http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo01.html#01、2018 年 10 月 27 日アクセス）

れているポルトガル語通訳を活用するなどした就労指導、日本語学習の機会に関する情報提供など、これまで培ったノウハウや社会資源を十全に活用している(法務省法務総合研究所　2013：317)。

２－１－２．社会貢献活動に参加した外国人保護観察対象者の事例

全国の保護観察所では、保護観察処遇の一環として、地域社会の利益の増進に寄与する社会的活動を継続的に行うことを内容とする社会貢献活動[44]を実施しているが、この活動に外国人保護観察対象者も参加している。

Ｂ子は日本人の父と東南アジア国籍の母との間に生まれた。中学２年時に、同級生と共に窃盗事件を起こし初等少年院送致となった。少年院の記録では、「同級生から仲間外れにされた経験があり、中学校入学時からだんだんと家庭に寄り付かなくなり、日本人不良仲間と交際するようになった」、「外国人であることに対する劣等意識が強い」などと指摘されていた。

少年院を仮退院後、中学校に復学し一時学校の勉強についていけない時期もあったが、保護観察所から紹介されたBBS会[45]の会員による学習支援を受けた成果もあって、希望の高校に合格した。

---

[44] 2013年度から、保護観察処遇の一環として、将来の義務化を見据え、自己有用感の涵養、規範意識や社会性の向上を図るため、公共の場所での掃除活動や、福祉施設での介護補助活動といった地域社会の利益の増進に寄与する社会的活動を継続的に行うことを内容とする活動。活動の実施においては、他者とコミュニケーションを図ることによって処遇効果が上がることを期し、更生保護女性会員やBBS会員などの協力者を得て行われることが多い。(法務省 http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo02_kouken01.html、2018年10月28日アクセス)

[45] ＢＢＳ(Big Brothers and Sisters Movementの略)会は、様々な問題を抱える少年と、兄や姉のような身近な存在として接しながら、少年が自分自身で問題を解決し、健全に成長していくのを支援するとともに、犯罪や非行のない地域社会の実現を目指す青年ボランティア団体で、全国で約4500人の会員が参加している。近年では、児童福祉施設における学習支援活動や児童館における子どもとのふれあい行

B 子は高校の夏休み期間を利用して、母、担当保護司、担当保護観察官と共に，児童養護施設における保育補助の社会貢献活動に 2 回参加した。活動後、B 子は「あんなにかわいい子供達が親に育ててもらえなくてかわいそう。自分は何と幸せなのだろうと思った。」と感想を述べた。B 子の母も「たくさんの子供たちに会い B 子の小さい時を思い出して、楽しい一日でした。」と話した。児童養護施設の職員も B 子の働きぶりに感謝しており、また子供達も B 子に懐いて楽しい時間を過ごしていたことや、B 子自身が子供達の中で生き生きと働いていたことが見取れたことから、担当保護司は将来の進路として、保育関係に適性があると感じ、B 子との面接でそのことを伝えた。

その後 B 子は、保育関係の専門学校への進学を目指して欠席することなく高校に通うとともに、学業とアルバイトを両立させ、安定した生活を送ることができた。また母との間で会話も増えるなど、良好な親子関係を築けるようになった(法務省法務総合研究所　2013：318)。

２－２．地域社会の一員としての移民者の地域貢献・参加の観点から

本稿の第 1 章の「２－１．社会的キズナ理論」によれば、犯罪や非行は、社会的キズナが欠けているか、弱まっている時に起こると言っている。つまり社会とのキズナが切れたり弱体化されている時、人間は社会統制から比較的自由になり、犯罪や非行を犯す可能性が高くなるということである。

この観点から見れば、移民者の犯罪予防のためには、彼らの社会への結束を強化させる必要があり、外国人コミュニティ内での結束や統合が犯罪予防の一次的な方向であって、つまり外国人コミュニティが活性化され、維持されるように支援することは、移民者の犯罪予防の観点から重要になってくる。それから、移民者が彼らのコミュニティはもちろん、居住国の主流コミュニティとの結束を強化させると、愛着形成と社会参加を通じた社会統制力

事等も実施している。(法務省 http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo04.html、2018 年 10 月 28 日アクセス)

が確保されるようになり、外国人犯罪は相当部分、自然に予防できると言える(シンドンジュン　2010：10‐11)。

ここでは、地域住民としての移民者が、災害の状況で地域住民への支援活動を展開する中、自分たちのコミュニティの必要性を痛感し、コミュニティを作り発展させてきた事例を紹介する。

２－２－１．東日本大震災時、多文化共生の担い手としての移民者コミュニティの事例

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災とそれに伴う福島第 1 原発事故の際、福島県の移民者たちは、独自のネットワークで情報収集や情報交換をしていた。その中で、日本語がわかる人は日本語の情報を翻訳・通訳して、 同国出身者にその情報を伝えていた。

帰国しないで、福島県に残ることを決めた移民者の中には、同国出身者とグループを作り、避難所への炊き出しやがれきの撤去、後には仮設住宅への慰問などの支援活動に携わった人たちが数多くいた。東南アジア出身の男性 A は、「私がこうして日本社会で仕事ができるのは、これまで支えてきてくれた日本人のおかげで、今度は私が恩返しをするとき。」といって、積極的に仲間と一緒にがれき撤去作業を手伝っていた。そしてルワンダ出身の女性 B は、「私も難民キャンプにいたことがあって、避難所にいる皆の気持ちがよくわかる。今は寄り添ってあげたい。」といって、コーヒーを持参し避難所でカフェを開設し、仮設住宅でも同様の活動を続けていた。

こういった震災の支援活動をする際、個人よりもコミュニティで行った方が活動しやすいことや、大使館などからの支援においても個人よりはコミュニティの方が支援物資やさまざまな情報を受け取りやすいことを学び、震災後、同国出身者のコミュニティ化が著しく進んでいた。

これらのコミュニティは、実際に県国際交流協会で実施している「来日間もない外国の子供の早期適応支援事業」で、その子供の同国出身の支援者が学校に出向き、その子供に寄り添いながら心のケアを中心に活動し、学校から高い評価を受けている。そしてコミュニティ内に向けた共助的な活動だけ

でなく、地域の文化際や国際フェスティバルに参加し、伝統文化や母国料理を紹介したりまた、地域住民に向けた語学講座を開催するなど、積極的に自分たちの言語や文化を発信しているところもある。
移民者に対する支援は、受け入れ側である日本人だけでなく、日本社会に地域住民の一人として暮らす先輩格の移民者コミュニティでも担う時代になってきている(毛受敏浩　2016：99‐108)。

２－２－２．熊本地震時、外国人被害者の共助活動の事例

2016 年 4 月 14 日と 16 日、震度 7 を超える地震が立て続けに熊本地方を襲った。その後も数え切れない余震が続き、停電・断水・ガスが止まるなどライフラインが寸断され、家屋破損も多数、地割れで公共交通機関はすべてストップし、熊本地方は陸から孤独化した。

熊本市の指定避難所であった A 会館には、一歳に満たない子供を連れたフィリピン人やタンザニア人の家族がいた。また、出産五日後に産院より直接非難してきたバングラデシュ人の家族やスリランカ人の妊婦もいた。

彼らを支えたのは日本語研修中に被害した中国人技能実習生たちであった。彼らはいつの間にか子供たちのお世話をしたり、掃除やご飯作りまで担うようになっていた。それに日頃から会館を利用していたフィリピン人グループがフィリピン料理を、スリランカ料理店がカレーを作りに来てくれた。こういった外国人被害者も協力して行う関係が生まれ、会館避難所には理想的な多文化共生社会の縮図があった。

それから A 会館では、外国人被害者のための生活相談会を長期的にわたり開催していくことになる(毛受敏浩　2016：174‐180)。

２－３．移民者子供の教育の観点から

基礎学力、日本語能力は移民者が日本社会で安定した職場を確保するために備えなければならない必須事項であるだけでなく、学力向上や安定した社会生活を営むためにも必要である。しかし少年保護観察対象者、外国人受刑者などの教育程度をみると、日本人ではほとんど見られない中学米修了、す

なわち義務教育レベルの教育を終えていない場合が10%程度を占めていて、それに再犯者の場合はその割合がより高いことから、教育水準の低さが犯罪リスク要因の一つであるとみられる。また日本語能力では、外国人受刑者の場合日常会話が可能な者の割合は高いが、日本出生者や低年齢で来日した者の場合でも日本語以外の言語を日常言語として使用している場合が多く、大人になって来日した者の場合は出所後の課題が残りやすいことと判明された(法務省法務総合研究所　2013：322)。

ここから移民者の犯罪予防のためには、日本語・基礎学力向上のための学習支援活動などを模索すべきであり、本人の改善更生への意欲、努力も必要であるが、地域社会の理解と受容がもっとも必要であると指摘されている。

彼らに対する学習支援活動の一環として、少年院・刑務所での日本語教育も必要だが、より根本的には、移民者の子供のころからの教育に焦点を合わせることがより重要であると考えられる。

2－3－1.　浜松市の日本語学校の事例

浜松市は、日本を代表する輸送用機器や楽器産業などの製造業が盛んな地域で、1980年代後半景気拡大の中で製造業を中心に労働力不足が深刻となる中、1990年の改正入管法の施行で、日系2、3世及びその家族が職種に制限なく就労できる定住者として来日できるようになった。これにより、ブラジルやペルーなどの南米日系人が多く移り住むようになる。

市内の公立小中学校では、外国人児童生徒に母国語や市民ボランティアによる日本語教室を実施している。ここで注目すべきところは、公立学校とは別の外国人学校である。南米系外国人を対象とするＡ外国人学校では、母国のカリキュラムで授業が行われているものの、2004年に各種学校として認可され、翌年には準学校法人として認可され現在に至っている。同校が準学校法人として認可されたことで、公的支援の他、地元の民間企業などからの運営費の支援も受けられる立場に至っている。

実際、認可以前は市内のオフィスビルを校舎として使用していたが、現在は浜松市と合併する以前の旧役所の庁舎の一部を校舎として提供されている。ここでは、母国語の授業が受けられるのは当然で、日本語教師も常勤、

非常勤、ボランティアの区別はあるが、計９人が日本語の指導にあたっている(大重史朗　2017：131‐132)。

2－3－2. 藤沢市の国際教育推進プラン実施の事例[46]

1990 年の入管法改正以降、神奈川県では外国籍県民の増加と定住化が一層進むなど地域の国際化が進んでいて、 県内の外国籍児童生徒の在籍者数は、2011 年度に小学校 3,981 人、中学校 2,100 人、総計で 6,081 人までに至った。

ここで、藤沢市では国際教育推進プラン(2006~2008 年)として、「多文化社会の中で、互いに認め合い育ち合う子供たちの育成を目指して」をテーマに実践活動を行う。

①「宇宙船地球号カリキュラム」の開発

中核校であるA小学校では、1992年に日本語指導教室を設置した当時から、外国籍児童生徒の国や言葉を理解し、多様な価値観を認め合おうという取組みが行われる。当初から学習支援活動をしていた慶應義塾大学のボランティア団体JUMPの学生が、2001年からは担任と協働して一般教室における国際教育の授業に加わった。

2006年からは文教大学のボランティア団体HOPの学生も交え、総合的な学習の時間を中心にして、国際教育の学習指導案や教材を作成し授業を実践している。

2007年度はカリキュラムコーディネーターの協力を得て、国語・社会・音楽・家庭科等の教科と関連づけたカリキュラム開発を行う。さらにどの学年で展開するのが適切かという視点から、これまで実践した教材や活動を整理する。特に外国籍等児童が授業の中で活躍する場面を設定し、児童が単に支援の対象としてだけではなく豊かな異文化を与える存在として尊重されるよ

---

[46] 神奈川県(2012) 「外国につながりのある児童・生徒への指導・支援」 http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f420361/ (2018 年 11 月 5 日アクセス)

う、また共生について考える契機となるよう、内容を工夫した授業を行う。
2008年度は市内全校で国際教育の授業実践に取り組み、系統性のあるカリキュラム開発を進める。校内で毎月研究会を持ち、授業実践と検討を重ねたことによって、授業のねらい・児童の変容を確認することができた。研究の最終年度にあたり、研究の実績を「宇宙船地球号カリキュラム」としてまとめることができた。

②日本の学校紹介ビデオの制作

日本の学校生活を外国籍等児童生徒と保護者に理解してもらうために、学校行事や学校生活の一日の様子についてのビデオ制作に取り組む。ビデオ制作コーディネーターが中心となって、教職員との内容検討、台本の作成、撮影の手配、業者との打ち合わせ、撮影、編集を行った。スペイン語とポルトガル語の吹き替え版があり、入学説明会や懇談会等で活用できるよう市内すべての小・中学校に配付された。
③外国籍等児童生徒のための日本語教材の開発

教材作成コーディネーターが週１回、日本語指導教室で直接指導する中で、一人ひとりに適した教材開発を行う。これは様々な教材を取り上げ、対話文方式や音読・暗唱など多様な切り口で指導してきた貴重な実践記録である。

④地域や学校間の連携

湘南台周辺地域では、ブラジルやペルーの伝統的な踊りを取り入れた地域や商店街の行事の実施、外国人と日本人が交流できる場の提供など、地域の外国人との共生について考えてきた。また国際教育の授業に地域の人々が参加したり、外国籍保護者と日本人の保護者が地域の行事を通して交流するなど、学校と地域の連携が一層深まってきている。
2007、2008年度には、A小学校で地域コーディネーターの協力を得て、サ

マースクール及びウインタースクールを開催する。外国籍児童生徒やその保護者など多くの参加があり、学校を交流の場とした活動が広がってきている。

小・中・高の連携については、協力校コーディネーターが各学校を訪問し、話し合いを重ね、アンケートを実施するなど、今後の方向性を探りながら連携を深めていった。

おわりに

本稿では、移民と犯罪にかかわる理論、韓日両国の移民者犯罪とその予防政策の現状や問題点を概観するとともに、日本国の多文化共生の観点からの移民者犯罪の予防活動について考察した。

先行研究の分析を通じた研究方法を主にしたが、移民と犯罪にかかわる一般理論や研究の資料は、移民先進国と呼ばれるアメリカ、ヨーロッパからのものしか見つからなかった。韓日両国の先行研究の中では、刑事政策の立場から移民者犯罪について述べたのはいくつかあったが、多文化共生の観点からの研究はほとんど見られなかった。

韓国での移民者犯罪が持続的に増加しているのに対し、日本国の場合は、2004 年以後目立つほどの減少傾向を示している。しかし、日本国の警察庁が提供している統計資料は、来日外国人の犯罪に限定されていて、長期居住者（永住者、特別永住者など）犯罪の現状は含まれていない。第 3 章の 2 節で述べた法務省法務総合研究所の特別調査によると、来日外国人犯罪の減少にもかかわらず、正規の在留資格を持っている者による犯罪の割合は増加するなど、完全に移民者犯罪について安心できる状況ではないと判断される。

移民者犯罪の予防、減少という満足のいく結果を得るためには、不法滞在者数の減少、在留外国人のための効果的な在留・出入国管理業務が土台になって、各自治体の移民者包容政策と地域住民の関心、そして刑事司法機関の犯罪予防活動が並行されるべきである。

中央政府よりも先立ち、多文化共生政策を実践してきた日本国の地方自治体の様々な移民者犯罪予防活動の事例を、韓国への導入可能性という観点から考えてみよう。

中央政府が樹立した外国人政策を元にして、自治体が詳細な施策を実行してきた韓国では、現在も自治体は外国人政策について消極的な立場を持っている。移民者を対象とした韓国語教育や就労支援プログラムなどを運営している自治体が増加してはいるが、そのレベルや種類、対象がほぼ同じであり、その政策集団として主に結婚移民者を対象とする事業に偏る傾向を示している。

日本国の事例のように、自治体別在留外国人の類型と規模、滞在目的などを考慮した独自のプログラムや韓国人を対象とした外国人、外国文化の理解のためのプログラムを開発するためには、自治体、民間、中央政府の協力が必要であり、それに優先して、それらの外国人犯罪と多文化共生政策との双方向的な関係についての理解と移民者犯罪に対する長期的対策の必要性についての認識が要求される。

参考文献

【単行本】

〔日本文献〕

秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉著(2015)『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス。

岩男壽美子著(2007)『外国人犯罪者－彼らは何を考えているのか』中央公論新社。

岡本雅亨編(2011)『国際移住者デ－記念シンポジウム 2011 包括的移民政策の構築へ向けたロードマップ－国連特別報告者の日本への勧告を受けて－報告原稿集』移民労働者と連帯する全国ネットワーク。

加賀美常美代、横田雅弘、坪井健、工藤和宏著(2011)『多文化社会の偏見・差別－形成のメカニズムと低減のための教育』明石書店。

新海浩之、松田芳政、守谷哲毅、小谷久実子、久米輝幸、石原香代、田中華奈子著(2014)『外国人犯罪に関する研究』法務総合研究所。

関根政美著(2000)『多文化主義社会の到来』朝日選書。

長谷部美佳、受田宏之、青山亨著(2016)『多文化社会読本－多様なる世界、多様なる日本』東京外国語大学出版会。

法務省(2015)『第 5 次出入国管理基本計画』。

毛受敏浩著(2016)『自治体がひらく日本の移民政策－人口減少時代の多文化共生への挑戦』明石書店。

〔韓国文献〕

ゾンサンジュン著(1995)『文化的多様性と多文化主義』ヨルン社。

法務部(2012)『第二次外国人政策基本計画(2012~2017 年』。

法務部(2018)『第三次外国人政策基本計画(2018~2022 年』。

〔外国語文献〕

Agnew Robert(1992)『Foundation for a general strain theory of crime and delinquency』 Criminology 30.

Becker Howard S. (1973)『Outsiders:Studies in the sociology of deviance』New York:FREE Press.

Cloward Richard and Ohlin, Lloyd (1960)『Delinquency the Opportunity:A Theory of Delinquency Gangs』New York:Free Press.

Hagan, John, Levi Ron and Dinovitzer, Ronit(2008)『The symbolic violence of the crime-immigration nexus:Migrant mythologies in the Americas』Criminology&Public policy 7:1.
Hirshi , Travis (1969)『Causes of Delinquency』Berkeley:University of California Press.
Lemert, Edwin M (1967)『Human deviance, social problems, and social control』Englewood Cliffs, NJ.
Merton Robert K (1938)『Social structure and anomie』American sociological review 3.
Messner Steven F (1989)『Economic discrimination and social homicide rates:Further evidence on the cost of inequality』American journal of sociology 53.
Shaw, Clifford R. and Macay, Henry D (1942)『Juvenile Delinquency and Urban Areas』Chiacago:University of Chicago Press.
Solivetti, Luigi M (2005)『Counterblast: Who is afraid of migration and crime?』The Howard Journal 44:3.
Troper, Harold(1999)『Multiculturalism』Toronto:University of Toronto Press.

【定期刊行物】
〔日本文献〕
移民政策学会(2009～2017)『移民政策研究、第１～９号』。
警察庁(2016)『来日外国人犯罪の検挙状況』。
法務省入国管理局(2017)『出入国管理』。
法務省法務総合研究所(2013)『犯罪白書－女子の犯罪・非行、グローバル化と刑事政策』。
法務省法務総合研究所(2017)『犯罪白書－更生を支援する地域のネットワーク』。

〔韓国文献〕
警察庁(2008、2017、2018)『警察白書』。
チェヨンシン著(2017)『公式統計から見られる外国人犯罪の発生動向と特性(2011～2015)、KIC ISSUE PAPER　2017 年第 4 号』。
法務部(2017)『移民と統合(Migration and Integration)』。

法務部出入国・外国人政策本部(2016)『出入国・外国人政策年報(Annual Report)』。
法務研修院(2016)『犯罪白書』。
ヤンムンスン、イソンヨン著(2009)『結婚移住女性の犯罪被害者化の減少方案に関する研究、被害者学研究 17-1 号』。

【ジャーナル】
Wardsworth, Tim (2010)『Is immigtation responsible for the crime drop?An assessment of the influence of immigration on changes in violent crime between 1990 and 2000』 Social Sience Quarterly 91:2.

【個人論文】
〔日本文献〕
石川秀樹(2013)『多文化共生に関わる自治体行政の課題と広域連帯の可能性－官民協働の広域連帯事業での多文化社会コーディネーターの役割』。
大重史朗(2017)『国内における外国人犯罪と法的問題－多文化共生社会実現に向けた意識調査からの考察』。
門美由紀(2012)『地方自治体による外国人への生活支援提供の問題－社会福祉における分権化の視点から』。
木宮敬信(2017)『中学生の犯罪意識や行動に関する現状－在日ブラジル人中学生と日本人中学生の比較を踏まえて』。
寺内洋二郎(2011)『戦略的移民政策の導入について－入管法体制の現状と課題の視点から』。
日比野紗也香(2013)『今後の日本における多文化共生政策についての考察－欧州からのインターカルチュラル政策の流れを受けて』。

〔韓国文献〕
イジュンヒョン、キムサンホ(2013)『外国人犯罪の実態分析と将来予測』。
イドクイン(2012)『多文化社会と在韓外国人の多文化犯罪の考察』。
オヒョンソク(2013)『韓国社会での多文化葛藤と外国人犯罪』。
キムスンソク(2010)『多文化社会の地域社会警察活動の戦略』。
キムスンソク(2013)『多文化社会の犯罪要因と対応戦略』。
キムゾンギュ、シンドンジュン(2011)『移民社会と犯罪－争点と展望』。

キムゾンギュ(2013)『外国人移住者に対する象徴的暴力－犯罪と処罰の差別的認識』。
キムテボク、シンサンミン(2011)『韓国多文化社会の理解と犯罪対応策』。
キムホンジン、オテゴン(2017)『外国人犯罪の現況と対応策』。
キムミンチョル(2016)『韓日多文化政策の比較と外国人犯罪の現状』。
グァクテソク、イギョンヒ(2015)『国際化時代における多文化治安活動の強化策』。
シンドンジュン(2010)『外国人在留者の犯罪問題と社会統合案』。
シンドンジュン(2012)『多文化社会の犯罪問題の社会的文脈－外国人労働者への差別を中心に』。
ソウンソン(2011)『在韓外国人の犯罪実態分析と外国人法教育プログラムの探索、法教育研究』。
ソンゲフン(2015)『国家文化と民族的気質の移民者犯罪との関連性に関する研究』。
ゾビョンイン、パクグァンミン、チェウンリョル、キムゾンオ(2010)『国内居住外国人の組織犯罪実態と対策の研究』。
ゾンジウォン、チャフンジン(2014)『外国人犯罪の対応策の考察』。
ゾンデヤン、キムゾンオ(2011)『外国人組織犯罪の実態と対応策の研究』。
ゾンミョンジュ(2011)『韓国の地方自治団体の多文化政策の実態分析』。
チェハンナ(2013)『在韓外国人犯罪の予防のための地域社会機関間の協力方案に関する研究』。
パクチャンヒョク(2015)『外国人犯罪に対する治安政策の強化方案の研究－日本の不法滞在者政策との比較を中心に』。
ヤンギホ(2017)『地方の国際化で見られた日本の中央と地方の関係』。
ヤンムンスン(2012)『多文化政策の推進システム改善のための中央省庁と地方自治体間の治安協力インフラ構築方案の研究』。
ヤンムンスン、ユンギョンヒ(2013)『多文化政策推進機関の機能分析を通じた犯罪解決型の協力インフラ構築方案』。
ユンインジン(2008)『韓国的多文化主義の展開と特性』。

【ウエブサイト】
池上重弘研究室『平成 27 年度防犯づくり専門講座－多文化共生と地域の安全・安心～いつも隣に』http://wwwt.suac.ac.jp/~ikegami/(2018 年 3 月 9 日アクセス)。
茨城県警察『外国人集住地域総合対策－日本人と外国人が共生する安全・安心な社会の構築』https://www.pref.ibaraki.jp/kenkei/a01_safety/foreigner/index.html（2018 年 3 月 9 日アクセス)。
総務省(2006)『多文化共生の推進に関する研究会報告書－地域における多文化共生の推進に 向けて－』http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf（2018 年 3 月 9 日アクセス)。
総務省(2017)『多文化共生事例集－多文化共生推進プランから 10 年共に拓く地域の未来－』
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html（2018 年 5 月 7 日アクセス)。