

第8回「第7次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成29年12月19日（火）午後2時から4時まで

於：法曹会館「高砂の間」

〔出席委員〕

田中座長，安富座長代理，明石委員，秋月委員，市川委員，井上委員，岡部委員，奥脇委員，滝澤委員，野口委員，村上委員

〔入国管理局側出席者〕

和田入国管理局長，佐々木官房審議官，佐藤総務課長，丸山入国在留課長，根岸審判課長，福原出入国情報官，田中参事官，礮部難民認定室長，近江企画室長

1 開 会

○田中座長 これより第7次出入国管理政策懇談会第8回会合を開催いたします。

本日は御多忙のところ，委員の先生方には本懇談会に出席いただきましてありがとうございます。

2 難民認定業務について

○田中座長 本日の議題は，難民認定業務についてです。

初めに当局から説明を頂き，その後，委員の皆様から御意見を頂きたいと思えます。

それでは，礮部難民認定室長から説明をお願いいたします。

○礮部難民認定室長 入国管理局難民認定室長の礮部でございます。

本日の議題であります難民認定業務について，お手元の資料に基づいて御説明をさせていただきます。

表紙を1枚おめくりいただき，1ページ目を御覧ください。

難民認定制度に関する経緯でございます。

日本での難民の受入れは，インドシナ難民の受入れから始まりました。昭和50年のベトナム戦争終結に相前後し，インドシナ三国，ベトナム・ラオス・カンボジアでは，新しい政治体制が発足し，そうした体制に馴染めない多くの人々が，その後数年にわたり国外へ脱出しました。これらベトナム難民，ラオス難民，カンボジア難民を総称して「インドシナ難民」と呼んでおります。日本は昭和53年からインドシナ難民の受入れを開始し，インドシナ難民受入れを終了した平成17年までに1万1,319人を受け入れました。

インドシナ難民が初めて日本に到着した昭和50年当時，日本は難民条約に加入しておらず，昭和54年のインドシナ難民の大量流出を契機として，日本も難民条約に加入すべきであるとの議論が急速な高まりを見せ，昭和56年に国会で難民条約及び難民議定書への加入が承認されるとともに，「出入国管理令」を改正して難民認定に関する規定を新設し，名称も「出入国管理及び難民認定法」とする法改正を行い，昭和57年に施行しました。

我が国が受け入れております難民には、2種類ございます。

1つ目は、入管法上の難民認定に関する規定によって難民と認定される、いわゆる「条約難民」です。2つ目は、インドシナ難民、あるいは資料下の方に書いてございますが、平成22年から受け入れております「第三国定住難民」です。これは入管法上の難民認定の規定によるのではなく、日本国政府の政策として受け入れているものでございます。第三国定住難民につきましては、詳細は追って御説明させていただきます。

資料を1枚おめくりください。

難民認定制度の概要でございます。

入管法では、難民の定義につきまして、難民の地位に関する条約第1条の規定又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいうと定義されております。これを更に具体的に申し上げますと、出身国の外に居ること、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有していること、その迫害は、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、又は政治的意見を理由とするものであること、その恐怖のため、出身国の保護を受けたり出身国へ帰還することができない又はそれを望まないことの4つの条件を満たす者のこととございます。

難民認定申請が可能な者は、「本邦にある外国人」でございますので、日本にいる外国人で正規滞在者、非正規滞在者を問わないということになります。

日本の難民認定制度は、こちらのフローチャートにございます上の青い部分のいわゆる「一次審査」と下の黄色い部分、一次審査で難民と認定されなかった者等が不服を申し立てる「審査請求」の2段階の仕組みとなっております。

一次審査、審査請求のいずれも、法務大臣に対して難民認定申請書又は審査請求書を提出することにより審査が行われることとなります。また、申請回数に制限はなく、何度でも申請することが可能となっております。

一次審査では、入国管理局の職員である難民調査官が事実の調査を行い、法務大臣が最終的に認定、不認定の判断をしております。ただし、今年の6月1日から、法務大臣の持っている権限の一部を地方入国管理局長に委任をしております。これについては、また後ほど御説明をさせていただきます。

この真ん中にございます事実の調査のところですが、難民調査官が通訳を付けてのインタビューや出身国情報の収集などの事実の調査を行い、その結果を踏まえて難民認定、不認定のいずれかの処分を行うこととなります。また、難民不認定処分であっても、申請者が本国に帰国すれば紛争に巻き込まれるなどの不利益を被るおそれがあると認められるなど、人道的な配慮を要する場合には、法務大臣は裁量により在留を許可することができます。

難民認定するときは難民認定証明書を交付し、在留資格の付与が必要な場合には在留資格「定住者」を決定しております。難民認定の効果としては、例えば難民旅行証明書の交付などがございます。

なお、人道配慮の部分ですが、難民不認定であるものの人道配慮を必要とする場合は在留資格「特定活動」という、「定住者」とは異なる在留資格を決定しております。

資料を1枚おめくりいただきまして、3ページを御覧ください。

一次審査で難民不認定処分となった場合など、法務大臣の処分または不作為について

不服があるときは、法務大臣に対して審査請求をすることができます。審査請求は、一次審査での不認定処分のお知らせを受けた日から7日以内に、法務大臣に対して、法務省令で定める事項を記載した審査請求書を提出して行います。法務大臣は裁決を行うに当たっては、難民審査参与員の意見を聞かなければならないとされています。

この難民審査参与員とは、不服申立において、公正・中立な手続で難民の適切な庇護を図ることを目的として、外部の有識者を審査手続に関与させることとしたもので、平成17年の改正入管法の施行に伴って導入されたものです。

難民審査参与員は、ここの記載にございますように、人格が高潔であって、審査請求に関し公正な判断をすることができ、かつ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者の中から法務大臣が任命する非常勤の国家公務員でございまして、任期は2年、再任は妨げないということになっております。

平成29年9月1日現在、全国に89人の難民審査参与員が任命されておりました、3人で一班を構成しますので、26班が設置されております。

審査請求手続では、審査請求人の口頭意見陳述や質問等の審理を行い、法務大臣に意見書を提出します。難民審査参与員の提出した意見に法的拘束力はないものの、法務大臣は難民審査参与員の意見を尊重して、審査請求に対する判断を行っております。

法務大臣が審査請求に理由があると判断を行う場合には、難民不認定処分が取り消されて難民認定処分が行われることとなります。

続きまして、資料の4ページを御覧ください。

退去強制手続との関係でございます。

退去強制手続につきましては、前回の政策懇談会で議題となり、警備課長の方から説明をさせていただいておりますが、我が国への不法入国、あるいは在留許可の範囲を超えて滞在する不法残留など、入管法24条に規定する退去強制事由に該当する外国人を強制的に国外へ退去させる手続でございます。

難民認定手続と退去強制手続は別個の手続で、難民認定申請者が非正規滞在者である場合、退去強制手続は難民認定手続と並行して進められることとなります。この2つの手続の結節点が、右側の方に記載している、入管法に定める仮滞在許可と退去強制令書による送還の停止の2つでございます。

まず、送還の関係ですが、難民条約33条第1項では、いわゆるノン・ルフールマンの原則を定めており、迫害事由のために生命等が脅威にさらされるおそれのある領域に難民を送還することを禁止しております。そして、難民認定申請者は、いまだ難民となった者ではございませんが、難民認定申請の処分があるまでは難民である可能性もあることから、現行法において、難民認定申請中の者については送還が停止されています。そのため、前回の政策懇談会でも説明がありましたが、送還を忌避する者の中には、送還されないように難民認定申請を繰り返す者もいます。

資料を1枚おめくりいただきまして、5ページを御覧ください。

仮滞在許可制度についてでございます。

もう一つの結節点の仮滞在許可ですが、仮滞在許可とは難民認定申請をした在留資格未取得外国人の申請中の法的地位の安定を図るためのもので、在留資格未取得外国人が難民認定申請した場合、法務大臣は、仮滞在を許可するかどうかを必ず判断することと

なっています。スライドの左下に書いておりますように、一定の許可要件を満たす者には仮滞在が許可されることとなっております。

昨年、仮滞在の可否を判断した人数は930人で、そのうち仮滞在を許可した者は58人となっております。仮滞在が許可された場合には、真ん中の図のフローチャートにございますが、退去強制手続自体が停止されることとなります。難民認定手続が退去強制手続に先行して行われることとなり、例えば収容されている者であれば、収容が解かれることとなります。また、仮滞在が許可されない場合には、退去強制手続が続行されるということとなります。

仮滞在の許可には右下にある条件が付されることとなります。住居や行動範囲の制限、活動の制限などあり、この条件に違反する場合は、仮滞在許可の取消しの対象となります。活動の制限の中には、就労の禁止というものもございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、6ページを御覧ください。

次は、空海港に到着した外国人が庇護を求める場合の手続である一時庇護上陸許可手続について御説明をいたします。

一時庇護のための上陸許可制度は、難民の可能性のある外国人について、有効な旅券を有していない場合も含め上陸のための条件に適合しない場合であっても、簡易な手続で入国審査官が上陸を許可し、領土的庇護を与える制度でございます。

要件に該当する場合には許可をし、要件に該当しない場合は、一時庇護上陸許可は認められず、その場合に申請者が有効な旅券を所持していれば速やかに出国を促すこととなりますし、出国しない場合あるいは有効な旅券を所持していない場合は、入管法違反状態となり、退去強制手続が執られることとなります。一時庇護上陸許可手続と難民認定手続は異なる手続でございますので、一時庇護上陸許可申請中であっても、難民認定申請はいつでも行うことができるのですが、通常、一時庇護上陸許可申請の結果を待って行われることが一般的となっております。

なお、我が国では、空海港で庇護を求める者の数は少なく、昨年の一時庇護上陸許可の申請数は110人、うち許可は1人であります。

資料を1枚おめくりいただきまして、7ページを御覧ください。

一時庇護上陸許可手続の許可の要件でございますが、具体的には、申請者が難民条約に規定する理由、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、又は政治的意見ですが、その他これに準ずる理由により、その生命、身体又は身体の自由を害されるおそれのあった領域から逃れて本邦に入った者であり、その者を一時的に上陸させることが相当であるということが要件となっております。

一時庇護の上陸を許可する場合にも条件がございます。真ん中のところですが、治安上、公衆衛生上等の理由から上陸期間、これは6か月以内の期間で、住居及び行動範囲の制限その他必要と認められる条件を付すこととなります。この上陸期間を超えて引き続き一時庇護を与える必要がある場合には、上陸期間を改めて指定することとなります。

一時庇護上陸許可に当たっては住居の指定が必要となりますが、この住居の確保は、日本国内に親族あるいは友人等がない者にとっては非常に困難な場合がございます。そうしたことを踏まえまして、下の緑色の部分ですけれども、入国管理局では平成24年以降、NPO法人なんみんフォーラム及び日本弁護士連合会と協力し、空港において

難民該当性を主張する者に住居を確保する「住居提供プログラム」を実施しております。

具体的には、成田、羽田、中部及び関西の各空港支局において発生した一時庇護上陸許可申請案件並びにその後の難民認定申請に係る仮滞在案件及び仮放免案件のうち、許可相当であるものの住居の確保が許可の障害となっているというような場合について、NPO法人なんみんフォーラムが住居を提供することにより、入国管理局は当該外国人に対して一時庇護上陸許可、仮滞在許可又は仮放免を許可するという措置を行っております。

平成24年の開始以降、この「住居提供プログラム」の対象となった方は、これまで20ケース30名でございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、8ページを御覧ください。

ここまでは、難民認定制度の概要について御説明をしましたが、このページから統計について御紹介をさせていただきます。

平成22年以降、難民認定申請者数は対前年で約1.5倍の急増を示し、平成28年は初めて1万人を超えたところですが、本年上半期の申請者数は8,561人となり、前年同期の5,011人と比べて約1.7倍の急増を示しています。これに伴いまして、黄色い部分の難民不認定処分への不服申立て数も急増しています。

この増加傾向が始まった平成22年は、難民認定申請した者に対し、申請から6か月経過後に一律に就労を許可する運用を開始した年でございます。この点については追って説明をさせていただきますが、我が国で就労をしたいと考える外国人が、この運用を濫用・誤用するために難民認定申請していることが申請者数の急増の主な要因と考えております。

資料を1枚おめくりいただきまして、9ページを御覧ください。

こちらは複数回申請の推移でございます。

難民認定申請数の急増に伴いまして、再申請をする方も急増し続けてきたところですが、平成29年上半期の再申請者数は、774人となっております。前年同期の801人と比べてほぼ横ばいとなっているところでございます。これは追って御説明させていただきますが、現在、当局がとっている対策が一定程度の効果を発揮しているものと考えております。また、このことから、現在急増している難民認定申請は初回申請者の増加によるものであるということが分かります。

資料を1枚おめくりいただきまして、10ページを御覧ください。

難民認定申請者の申請時の在留状況についてまとめたものでございます。

黄色い部分が正規滞在者で下の青い部分が非正規滞在者ですが、難民認定申請者全体に占める正規滞在者の割合が年々増加しております。平成29年上半期ですと、申請者数の約94%が正規滞在者ということになっております。このうち特に観光等を目的として入国した在留資格「短期滞在」、それから「留学」、開発途上国等への技能等の移転を図るための在留資格である「技能実習」からの申請が多く、平成29年上半期の統計では、これら3つの在留資格で申請数全体の約82%を占めるに至っております。

また、平成29年上半期の「技能実習」の申請数も、昨年と同様に年間総数を超過しております。この「技能実習」からの申請者につきましては、99%以上が本国の政府若しくは地方公共団体の機関又はこれらに準ずる機関の推薦を受けて来日したものとなっております。

す。

また、「技能実習」及び「留学」について見ますと、入国後、難民認定申請するまでの平均期間というのは約2年で、それまでの間に難民認定申請することなく、実習実施機関からの失踪や学校からの退学、除籍等の後に難民認定申請に及んでいる者が多いという特徴がございます。

また、非正規滞在者からの難民認定申請は、正規滞在者からの難民認定申請ほど顕著な増加が認められないところですが、依然として増加傾向にあります。これは先ほど御紹介したとおり、送還を忌避する者による申請が多くなっていることが要因の1つと考えております。

資料を1枚おめくりいただきまして、11ページを御覧ください。

これは、正規在留者が難民認定申請を行う場合の在留資格との関係を表したものでございます。スライドの一番下でございますように、我が国では正規在留者が難民認定申請する場合、現に有する在留資格での活動を継続しながら申請することが可能でして、その活動をしながら結果を待つことができることとなっております。

しかしながら、正規在留者の中には、例えば失踪後の技能実習生が難民認定申請する場合のように、現に有する在留資格での活動を行わなくなった後に難民認定申請する場合もあり、その場合は現に有する在留資格の該当性がない状態になってしまいます。そのため、法務省では難民認定申請中の法的地位の安定化を図るため、正規滞在者が難民認定申請中であることをもって在留資格「特定活動」への変更、その更新の申請があった場合には、これを認めることとしております。

また、平成22年3月からは、申請中の生活の安定にも配慮をし、それまで個別に必要性を審査して許可をしていた就労許可につきまして、難民認定申請から6か月を経過した後、難民認定手続きが完了するまでの間、一律に就労を認める運用をしているところでございます。

その結果、このような運用が日本で難民認定申請すれば就労できるという誤った形で外国人に伝わり、我が国での就労等を目的とする濫用・誤用的な申請を含め、毎年申請数が1.5倍ずつ増加するような状況につながっているものと認識しております。そのため、後ほど御紹介しますが、法務省におきましては、平成27年9月に難民認定制度の運用の見直しを行い、一律の就労許可を見直して、一定の者には就労を認めない等の措置を執っているところですが、依然として、我が国で就労しようとする外国人が濫用・誤用する状態が続いているということです。

資料を1枚おめくりいただきまして、12ページを御覧ください。

近年、我が国で特に難民認定申請数が伸びてきている国は、大きく、太字にして色を付けているところですが、インドネシア、フィリピン及びベトナムでございます。これらの国々において、大量の難民、避難民を生じさせるような事情はないと考えているところでございます。例えば、平成28年に最も難民認定申請が多かったインドネシアについては、平成25年には19人、平成26年には上位20位以内に入っていなかったのですが、平成26年12月から査証免除措置がとられたことに伴いまして、平成27年から難民認定申請者数が急増し、平成28年には最も多い国となっております。査証免除等により、これまでより容易に来日できるようになったことも申請者数増加の要因の

1つであると考えているところでございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、13ページを御覧ください。

本年6月に国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）がプレスリリースした「グローバル・トレンド2016」から、主要国における難民認定申請者の国籍をまとめた資料でございます。グローバル・トレンドによりますと、世界で避難を余儀なくされている人の多い上位5か国は、シリア、コロンビア、アフガニスタン、イラク、南スーダンとされております。

シリア紛争により大量の難民・避難民が中東地域から欧州に流れ込んだことは記憶に新しいところでございますが、主要国、例えばドイツ、スウェーデンなどを見ますと、シリア、アフガニスタン、イラクのような大量の難民・避難民を生じさせる国の出身者からの難民認定申請が多くなっていることが分かります。

他方、我が国への難民認定申請者の国籍は先ほど御紹介したとおりでございまして、平成29年上半期における、世界で避難を余儀なくされている人の多い上位5か国からの難民認定申請者は23人にとどまっています。欧州等とのこのような状況の違いが、難民認定数の違いの背景にあると考えているところでございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、14ページを御覧ください。

今年の上半期における処理状況などでございます。

本年上半期の処理数は、一次審査が4,500人、不服申立てが1,760人となっております。それぞれ前年よりも20%から30%、処理数が伸びているところでございます。こうした中で、我が国で庇護をした者の数は30人で、うち難民認定をした者が3人、人道配慮をした者が27人となっております。

法務省では、難民認定申請数の急増に伴ってさまざまな審査の迅速化を図っているところですが、右側の平均処理期間の推移でもお分かりのように、平均処理期間が長期化してきております。これは申請数、未処理数の増加に伴って、どうしても処理期間が延びてきており、真の難民の迅速な保護に支障を生じる事態となっていると認識しております。

資料を1ページおめくりいただきまして、15ページを御覧ください。

上が難民認定数の推移、下が人道配慮による在留許可数の推移でございます。

難民認定数が少ないとの御指摘がございますけれども、先ほど申し上げたとおり、我が国の難民認定申請の出身国を見ても、国際問題化している欧州の難民問題とは異なりまして、シリア、アフガニスタン、イラクのような大量の難民・避難民を生じさせるような国の出身者からの難民認定申請が少ない状況にございます。こうした中、難民認定というのは、もともと国際約束である難民条約等に規定されている難民の定義にのっとり、難民認定申請者が難民に該当するか否かを判断していくもので、政策的に受入れ数を増減させるような性質の手続ではございません。そうしたことから、現在のところ難民認定の状況、人道配慮の状況は、このような数値となっているところでございます。

なお、条約難民のほか、冒頭に御紹介しました第三国定住難民という形でも、保護を必要とする方への配慮をしているところでございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、16ページを御覧ください。

濫用・誤用的な難民申請の抑制に向けた取組状況でございます。

難民認定手続が、我が国の就労や在留を希望する者による抜け道として濫用・誤用されている現状は、真に庇護を必要とする者の迅速・確実な保護に支障を生じる事態と認識しております。

そのため法務省では、平成27年9月に難民認定制度の運用を見直しまして、①本格的な調査に入る前の段階で、申請案件をAからDまでの4つに振り分け、濫用・誤用的な申請については迅速に処理することとしています。4つというのは、左下の緑色部分のA案件からD案件までの4つでございます。

このうち濫用・誤用的な申請であるB案件、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している案件、例えば借金案件ですけれども、本国で借金をして、それを返済できていないので、本国に帰るとお金を貸してくれた人に迫害を受けるというような主張をしている方が多数いらっしゃいます。それからC案件、再申請の場合に、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す案件、これらのような案件については濫用・誤用的な申請として迅速に処理しているところでございます。

それから②ですが、我が国での就労等を目的として難民認定申請を繰り返す再申請者に対しては、就労制限と呼んでいる就労を認めない措置、さらには在留制限と呼んでいる在留自体を認めない措置、これらをとっております。平成27年9月から本年6月までに就労制限を行った者は464人、在留制限を行った者は441人となっております。

先ほど、難民認定申請数が急増する中で、再申請は横ばいとなっていると御説明したところですが、この②の再申請者を対象とした就労制限・在留制限の措置が一定程度の効果を発揮しているものと考えております。

また、本年6月から濫用・誤用的な難民認定申請を迅速に処理するため、③、④の措置をとっております。③でございますが、法務大臣のみが有しておりました難民認定の権限を法務大臣にも残しつつ、地方入国管理局長に権限を委任したものでございます。それから④でございますけれども、再申請者用の申請書を新設しております。

③のところについては、追って御説明させていただきます。④について補足の説明をさせていただきますと、再申請用の難民認定申請書の新設は、再申請者が過去に少なくとも一度は難民不認定処分を受けておりますので、その審査手続においては、前回の難民認定手続後の新たな事情の有無及びその内容が重要となりますので、こうした点を中心に質問するものとしております。これにより、案件振り分けによる迅速処理の効率化、就労・在留制限の運用の的確化、難民認定手続の合理化を図っているところでございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、17ページを御覧ください。

難民認定制度の運用の見直し状況検証のための有識者会議についてでございます。

平成27年9月の「難民認定制度の運用の見直し」においては、入国管理局が、先ほど御紹介したB案件、C案件という濫用・誤用的な申請に対する迅速な処理を行い、これらの申請を繰り返す者等に対する就労制限又は在留制限を行うことに併せて、B案件、C案件と判断した案件の振り分け状況について、その適正性を外部の専門家が検証する仕組みを構築することとされています。

このスライドに記載していますのは、第1回目の検証結果でございます。

入国管理局において平成27年9月から平成28年6月までに、全ての手続を完了した難民認定申請案件250件の中から、有識者の方々に任意に32件を抽出していただいて、その内容を検証していただきました。

検証の結果としては、1の総評の1つ目の丸のところでございますが、資料及び記録の範囲内で判断する限りにおいては、明らかに不適切・不相当と断定できる案件は見当たらず、また、案件振り分けに係る要件についても、おおむね妥当であると見受けられたとの総評を頂いているところでございます。

資料を1枚おめくりいただきまして、18ページを御覧ください。

こちらは、本年6月から実施している、難民の認定に係る権限等の地方入国管理局長への委任に関する図式でございます。

権限委任する前は、この図の左下でございますように、難民認定申請の全ての案件を地方入国管理局から本省に進達させ、地方入国管理局での判断を本省において再度検証し、最終的な処分を決定するという二重の審査を行ってきたところでございますが、濫用・誤用的な申請にあっては、本省において地方入国管理局の判断を覆す事案はなく、迅速な判断・処分を行っても差し支えないと考えましたことから、難民認定手続の効率化及び合理化を図るために、本年6月、法務大臣のみの権限とされていた難民認定、不認定の処分権限を法務大臣にも残しつつ、地方入国管理局長に委任したものでございます。

委任後のイメージは、この右下の部分でございますが、難民条約上の迫害事由に明らかに当たらない申立てをしているなどのB案件、C案件については、地方局限りで難民不認定処分とし、難民該当性の高いもの、A案件、それからその他の案件ということでD案件については本省に請訓をしていただき、本省で再度審査をした上で回訓するという対応しているところでございます。

続きまして、席上に配付しました資料を御覧ください。

このような取組を法務省では行っているところでございますが、濫用・誤用的な申請を含む難民認定申請の急増に伴いまして、未処理数が急増し、平均処理期間も長期化しているため、真の難民の迅速な保護に支障が生じる事態となっており、更なる見直しが必要となっております。そのため、難民認定申請後に付与する在留資格「特定活動」の運用を更に見直すことを検討しておりまして、この資料は検討中の案でございます。

具体的には、「更なる見直しのポイント」のところに記載しておりますが、まず、初回申請におきましては、これまで設けていない振り分け期間というのを設けまして、振り分け結果を速やかに在留上の措置に反映することを考えております。

それから、2つ目としては、庇護が必要な申請者に対する更なる配慮でございます。これまでは、難民条約上の難民である可能性が高いと思われる人であっても、申請から6か月経過するまでは就労ができない状態でしたが、今回、見直しをすることによって、庇護が本当に必要な申請者に対しては、振り分け後、速やかに就労可能な在留資格を付与し、一層の保護を図りたいというふうに考えております。

他方、3つ目、濫用・誤用的な申請への厳格な対応でございますが、初回申請であっても難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者、そして、一

度は根幹となる主張をして難民不認定処分となっている再申請者につきましては、就労や在留の継続を企図した濫用・誤用的な申請と認められるため、在留制限措置の対象とし、退去強制手続と並行して難民認定申請を進めることを考えているところでございます。

それから、在留制限をしない場合でも、実習実施機関から失踪した技能実習生など、本来の在留活動に該当する活動を行わなくなった後に難民認定申請した者や、出国準備期間、これは在留期間更新申請が不許可となり、在留が継続できなくなり、自ら帰国の意思を表明した者に対し出国準備のための在留資格「特定活動」を付与するものですが、この期間中に難民認定申請する方については、就労や在留の継続を企図した濫用・誤用的な申請である可能性が高いことから、就労制限の対象とすることを考えております。

入国管理局では、今般の難民認定制度の運用の更なる見直しにより、真に庇護を必要とする者の更なる迅速な保護を図りつつ、濫用・誤用的な申請を抑制して難民認定制度の適正化を推進していきたいと考えております。

なお、この難民認定制度の運用の更なる見直しについては検討中の案でございます。次回の政策懇談会の前に実施することも考えられますので、本日、御説明をさせていただいたものでございます。

続きまして、もとの資料に戻りまして、19ページでございます。

第三国定住難民の受入れでございます。

これまでの説明は、いわゆる条約難民の話でございましたが、この第三国定住難民は、冒頭でも触れましたとおり、入管法の難民認定に係る規定によって難民認定して受け入れているものではなく、政府の政策として、「定住者」という在留資格で受け入れているものでございます。上の方の囲みにございますが、第三国定住というのは難民の出身国の周辺国にある難民キャンプ等で一時的に庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させて定住させるものでございます。難民がもともとの本国に戻る自主的帰還、それから一旦逃れた国で定着をしていく第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つとして位置付けられているものでございます。

UNHCRでは、難民問題に関する負担を国際社会において適正に負担するという観点から、第三国定住による難民の受入れを各国に推奨しておりまして、我が国はアジア地域で初めて第三国定住による難民の受入れを開始した国でございます。

第三国定住は、閣議了解の下、内閣官房を始めとする政府の13省庁で構成する難民対策連絡会議において詳細を検討、決定して運営しているものでございます。受入れの対象者は、UNHCRから推薦のあった候補者について、法務省が現地に職員を派遣して面接調査を行って、その結果を踏まえて関係省庁と協議をして決定をしているところでございます。

実際の受入れは、平成22年度からパイロットケースとしてタイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民の受入れを開始しまして、平成26年度までに18家族86名を受け入れております。また、平成27年度からはパイロットケースというものを外して本格的に実施することとし、マレーシアに一時滞在しているミャンマー難民を受け入れておりまして、平成29年度までに21家族66名を受け入れております。合わせて、

第三国定住開始以来、合計39家族152人を受け入れているところでございます。

日本政府では、今後も引き続き第三国定住難民の受入れを行っていくこととしておりまして、法務省としても必要な協力をしてまいりたいというふうに思っております。

私の方からは以上でございます。

○田中座長 どうもありがとうございます。

では、引き続き質疑・意見交換に移らせていただきたいと思います。今回、市川委員から質問が提出されておりますので、この市川委員からの質問に対して当局から回答を頂いて、その後、御意見、御質問を御自由に御発言いただきたいと思います。

では、まずどなたから。

○礒部難民認定室長 御質問の内容は、難民認定室と審判課とそれぞれ所掌が違っているところもございますので、両方からそれぞれ説明させていただきます。

まず、1の(1)につきまして、難民認定室からお答えさせていただきたいと思います。

委員の御指摘にありましたように、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置されていた「難民認定制度に関する専門部会」からは、「保護対象の明確化による的確な庇護」、 「手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定」、 「認定判断の明確化を通じた透明性の向上」及び「認定実務に携わる者の専門性の向上」に関する提言がございまして、入国管理局においては、これらの提言を踏まえて、運用の見直しを検討し、平成27年9月に第5次出入国管理基本計画にその方向性を盛り込むとともに、「難民認定制度の運用の見直しの概要」としてその内容を取りまとめ、現在、その実現に向けて取り組んでいるところでございます。

御質問にあります「新しい形態の迫害」への難民条約への的確な解釈による保護の検討についてでございますが、運用の見直しにおいて、「保護対象の明確化による的確な保護」を図る一環として、いわゆる「新しい形態への迫害」について、難民審査参与員が法務大臣に提言をし、法務大臣がその後の難民審査の判断に用いるようにするための仕組みを構築することとしております。

既に、一部の難民審査参与員からは御提言を頂いておりますが、それを恒常的に判断の基準とするか否かについては、難民条約の解釈に関して、国際人権法を始めとする専門的な知見を得ながら慎重に検討する必要があるため、難民審査参与員からの提言を待ちつつ、諸外国での実例なども参考にしながら検討を行っているところでございます。

2つ目の点、「国際的動向、国際人権法規範を踏まえた『退避機会』としての在留許可を付与するための枠組みの創設について」でございますが、運用の見直しにおいて、武力紛争による本国情勢の悪化による危険などから我が国に逃れてきた者等について、我が国での紛争退避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にするため、人道上の配慮により在留許可を行った事案及び判断のポイントについて公表することとしております。

そこで、入国管理局におきましては、昨年3月及び本年3月に記者発表資料において「人道上の配慮による在留許可を行った事案及び判断のポイント」を公表し、法務省ホームページにも掲載をして、保護の対象の明確化を図っているところでございます。

なお、退避機会としての在留許可とは、例えば、世界の各地域において発生した武力

紛争による本国情勢の悪化による危険などから我が国に逃れてきた者等について、まずは難民該当性の判断を行い、その結果、難民条約上の難民に該当しないと考えられる場合であっても、我が国として国際的に保護の必要がある者に対しては、昨今の国際情勢を踏まえ、紛争等による危険からの退避のため、特段の人道的配慮を要するものとして一時的に我が国での在留を認めるというものでございます。

例えば、当局におきましては、シリア人の難民認定申請者に対しては、シリアでの紛争が始まった平成23年3月以降、シリアにおける厳しい国内事情を考慮し、難民条約上の難民として認定するかしないかに関わらず、本年6月までに処分を終えた63人全員に対して我が国での在留を認めているところでございます。

このように、従来から紛争避難民など、本国情勢等を踏まえて人道上の配慮が必要と認められる場合には、我が国への在留を認める措置をとっているところでございます。

続けて、③の「国内外の実務先例等を踏まえた、難民該当性に関する『規範的要素』の明確化の取組」についてでございます。運用の見直しにおいて、難民該当性に関する判断の規範的要素を可能な限り明確化するよう、認定・不認定事案の公表を拡充し、判断のポイントについても公表することとしております。入国管理局では、昨年3月及び本年3月に記者発表資料におきまして、難民認定・不認定事案の公表を拡充し、判断のポイントも公表して難民認定の対象の明確化を図っているところでございます。

入国管理局としては、引き続きこのような取組を通じて、国際的な保護を要する者の適切な保護に努めてまいりたいというふうに思っております。以上が1の(1)でございます。

続けて、1の(2)でございます。

UNHCRの協力による研修内容の充実等についてでございます。

運用の見直しにおきまして、UNHCRの協力を得て、管理者クラスを対象とした難民認定実務者研修を新たに実施するとともに、これまで定期的に実施している出身国情報に関する研修、事例研究等の実務研修についても、内容の更なる充実や回数の増加を図ることとし、これに取り組んでいるところでございます。また、「難民認定制度の運用の見直しの概要」で実施することとした取組にとどまらず、UNHCRの協力により、昨年度から初任者研修のフォローアップを目的とした研修や難民調査官のニーズに基づく、より実践的な研修など、新たな研修も実施しているところでございます。

出身国情報の調査・共有・分析体制に関する協力強化についてでございますが、難民認定行政に係る体制強化のための施策の一つとして、本年度、入国管理局において出身国情報や国際情勢に関する情報の収集、分析を専門に行う出身国情報担当官1名を指名しました。出身国情報担当官は情報を収集・整理し、分析した情報を地方入国管理局に提供して共有したり、情報の検索や活用等に関し、難民調査官を支援・指導できるようになることを目標としており、本年5月からUNHCRに研修を実施していただいているところでございます。

個別の難民認定申請案件についてUNHCRからアドバイスを受けることは考えておりませんが、昨年度からUNHCRの協力を得まして、難民調査官等のニーズに基づく実践的な研修を実施しており、事前に難民調査官等からUNHCRに提出する具体的関心事項を踏まえて、UNHCRから各種の情報やアドバイスを頂いているところでござ

います。

また、一時庇護上陸許可申請の審査に関しましては、申請者がUNHCRからマンドレート難民として認定されている旨主張する案件については、本邦入国前に一時的に滞在していた国がマンドレート難民として認定を受けた国である場合は、同国における保護状況に関する客観的情報について、当局の求めに応じてUNHCRから情報提供いただける仕組みを本年11月から構築しているところでございます。

○根岸審判課長 審判課長の根岸でございます。2番の質問についてお答えを申し上げます。

難民審査参与員制度の関係について、3点御質問を頂いております。

1つ目が、難民審査参与員の意見と異なる判断を不服申立ての手續においてしたものについての御質問でございます。

難民審査参与員は、難民不認定となった案件について審査請求があった場合に、3人一組で口頭意見陳述や質問等の審理手續を行っていただき、御意見を頂いております。その多数意見と異なる決定を行った事例ということでお答え申し上げますと、難民審査参与員の制度が導入されたのが平成17年5月からでございます。それ以降に、既に1万件を超えるような審査請求の裁決をしてきているわけですが、その中で難民審査参与員の多数意見と異なる最終的な判断を法務大臣がしたケースは、13人でございます。平成25年に4件7人、26年に5件5人、27年に1件1人というような状況で、事例としては1件4人のケースが入っていますので、事例としては10件となっております。

その多数意見と異なる決定をした理由ですが、不服申立人固有の事情、あるいは出身国の政治的、社会的情勢に関する情報等を考慮いたしまして、ほかの事案との比較検討もした上で、最終的に法務大臣がその責任と権限において判断したものでございます。例えば、本国政府から自己名義の旅券の発給を受けて、本国に一時帰国した事実が認められる事案など、難民条約上の難民とは認められなかったものでございます。

なお、「理由なし」と判断した13人のうち11人については、難民とは認定をしませんでしたが、諸般の事情を考慮して本邦での在留は許可をしているというような事例でございます。

続きまして、難民審査参与員の推薦母体等の選任基準、それから難民審査参与員ごとの審理件数などについて公表する予定があるかという趣旨の御質問ですが、難民審査参与員は、入管法の規定にのっとり法務大臣が任命しております。推薦の方法としては、日本弁護士連合会、UNHCR等の御推薦も頂き、「事実認定の経験豊富な法曹実務家」、「地域情勢や国際問題に明るい外交官や国連関係勤務経験者」、「国際法学者等の各分野の専門家」、この3つの累計に大きく分けまして、この中から適任の方をお願いをしているところでございます。

なお、推薦人や推薦機関に係る詳細な基準は設けておりません。

また、難民審査参与員ごとの審理件数や認定意見の件数に係る統計はとっておりませんが、件数で評価するようなものでもございませんので、今のところそういうものを公表することは考えておりません。

それから、3つ目の御質問ですが、一昨年の「難民認定制度の運用の見直しの概要」

の中で、難民審査参与員の専門性の向上等のために、「難民審査参与員間の判断事例の共有」が掲げられておりました、その実施状況はどうかということですが、難民審査参与員の方々の判断事例を難民審査参与員間で共有するようにするために、定期的に行っている協議会などで情報を共有し、あるいは難民審査参与員の方々を補助するための事務局を設けておりますので、他の難民審査参与員が行った事案を含めた事例集を置きまして、必要に応じて参照できるようにしております。

その事例集は、一次審査を行う難民調査官も見られるようにしておりますので、そういったところにも活用できるようにしております。

私の方からは以上です。

○磯部難民認定室長 最後に、「3 難民認定申請者の生活」についてでございます。

これは、外務省が行っております保護費に関する御質問でございます。

3の(1)でございますが、難民認定申請者に対する保護費の予算額及び支給対象者の人数の変遷につきまして外務省に確認をしたところ、予算額は平成26年度が約2億5,200万円、平成27年度が約2億3,200万円、平成28年度が約2億600万円となっており、支給対象者の人数は平成26年度が384人、平成27年度が309人、平成28年度が345人となっております。

保護費の拡充については、外務省において難民支援団体等との意見交換を行いつつ、必要な予算の確保に努めていると承知しておりますところ、現状では法務省と外務省との間で協議等は行っていません。

最後、3の(2)でございます。

平成28年に仮滞在を許可された者は58人でございます。そのうち保護費の受給歴がある者について外務省に確認をしたところ、統計が存在しないとの回答がございました。

また、仮滞在許可を受けた者の生活の手段については、お示しできるような統計をとっていないため、お答えすることは困難なのですが、外務省に確認をしたところ、平成28年度に保護措置を受けた者のうち、保護費の受給申請時に在留資格を有しない者は92人であり、その中に仮滞在を許可された者も含まれているというふうに聞いております。

以上でございます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

市川委員から、今の御説明について何かございますか。

○市川委員 追加の質問は特にはないですが、難民審査参与員の審理とか判断について、ある程度均一の基準にするための工夫はやはり必要だと思っているので、そういう意味で、是非透明性の確保や事例の共有化をしていただきたい、裁判官でも判例の勉強をしておりますけれども、そんなようなものも是非やっていただきたいと思っております。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、ほかの委員の皆様方から御自由に御質問ないし御意見を頂ければと思います。

では、秋月委員、お願いいたします。

○秋月委員 御説明ありがとうございました。

難民認定制度の誤用・濫用を防いで、該当性の高い方を手厚く保護するという方向性について、基本的には賛成です。

御説明を伺った上で、2, 3コメントというか、いつも感じていることをお話しさせていただきます。有識者会議の中でも課題として指摘されたように、国際的な保護を必要とする状況というのを常に把握しておかなくてはならないと思います。それについて、最近言われていることは、保護を必要としている方の中に「複合的」な差別、迫害を受けている人がいるということで、例えば「難民で女性」とか、「難民で子供」とか、「難民で女性で少数者」とか、そういう方たちに特に手厚い保護を与えなくてはならないということが言われています。そこで考えられることは、難民認定制度ですけれども、認定基準は基本的に難民の地位に関する条約・議定書になるかと思うのですが、やはりそれだけではなくて、女性差別撤廃条約とか子どもの権利条約というほかの条約等も見なければいけません。この前、紛争下の性的暴力担当国連事務総長特別代表がおっしゃっていたのは、そのような法的拘束力のある国際条約だけではなく、女性差別撤廃委員会の「紛争予防・紛争中・紛争後の状況における女性」に関する一般勧告第30号や、「女性、紛争、安全保障」に関する安保理決議など、法的拘束力はないけれども、国際的に議論されていて大事だと言われているような規範というものも十分見据えた上で、保護を検討していただきたいというのが1点目です。

それに関連しまして、2点目ですけれども、そういうことを考えていきますと、やはりかなり専門的な知識と経験が必要となるので、専従の職員が必要になると思います。また、基本的には出入国管理という政策と、国籍国からの第一次的な保護を受けられないから二次的な保護として国際的な保護を与えるというようなことを考えると、出入国管理と国際的な保護というのは少し次元が違う問題であると思うので、最終的には難民認定法というような特別な法を今後検討されたらいいのではないかなと個人的には思っております。

それから、3点目ですけれども、日本には国際的に流出している難民の多くは来っていないわけですけれども、その多く、80%以上を受け入れているのが途上国だということが言われています。日本は遠いから、そういうところの人たちを直接受け入れる可能性は少ないかもしれませんが、やはり国際的に見たときに、バードン・シェアリングというのでしょうか、国際協力の負担をするという意味においては、第三国定住という政策を今後も是非続けていただけたら有難いと思っています。

以上、3点、申し上げます。ありがとうございます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

今の御意見に対しては、当局から何かレスポンスはありますか。

○磯部難民認定室長 御意見ありがとうございます。

難民条約を超えた部分の話ということだと、飽くまでも難民認定手続自体は難民条約に定めてある5つの事由をもって、迫害を受けるか受けないかというところを判断していくものになりますので、どうしても難民という中での保護というのは、現時点においてはなかなか難しいところがあるのではないかなとは思っています。ただ片方では、先ほど御紹介したような人道配慮の部分で行っているところがございますので、そのところをきちんと見極めて今後とも継続して実施してまいりたいと思います。

○田中座長 奥脇委員どうぞ。

○奥脇委員 この問題は非常に難しく、難民条約上の難民というのは、基本的には個人としてそれをどういうふう処理していくかと、こういうことで審査も厳格で、難民迫害事由も非常に特定されています。これは当然、法律もそれを受けてやっているわけですから、この運用上もそういうふうにしかりやる必要があると、これは当然のことだろうと思います。ただ、やはり現在起こっているいろいろな問題というのは、恐らく技能実習制度とかも含めて、やはりマスとしての人の移動、要するに移民政策ではないという範囲でやるということですが、しかし、やはり移民というものをどういうふう扱っていくか、国際社会全体としてどういうふう考えていくかと、こういうことが非常に大きな問題になっているのだろうと思います。

したがって、そういう流れの中で、多くの外国人が入ってきたときに、日本が用意しているのは難民申請の手続であるというところになると、どうしてもそこに齟齬があるので、やはり誤用・濫用的な難民認定申請というのは非常に増えると。問題は、誤用・濫用的な難民認定申請であることは知っていながら申請しているわけですから、幾ら広報して誤用・濫用的な難民認定申請は駄目と言ってもとまらないだろうと思います。

そこで御質問ですが、外国では、例えばそういう誤用・濫用的な難民認定申請に当たるものをどのように処理しているか。これはシリアからの難民やヨーロッパへの流入に対してヨーロッパが行ったのは、もと来たところに一旦戻す、例えばトルコに戻すとか、いろいろそういう措置を政策的に合意してやっているとか、いろいろマスとしてどう扱うかということをやったり国家間で処理しないと、非常によろしくないと思うのですが、日本はそういう事態が発生していないけれども、今後そういう事態が発生するおそれというのはやはりないわけではないので、そういうのに対してどういう措置をとるかなど、何か考えておく必要があるのではないかと、諸外国でそういう誤用・濫用的な難民認定申請がないとすれば、それは同じ苦しみがあるわけでしょうから、何か制度的にその穴を塞ぐような取組をしているのではないかと、こういうような気がします。

それは、もちろん具体的な手続についても、大量に難民が来たときに取りあえず、まずは簡単なインタビューでスクリーニングをやって、そしてより分けてしまう。既に日本でも行われるようになったA、B、C、Dという4つのカテゴリーに分けるといって、そのレベルの話だとは思いますが、そういうようなスクリーニングをやった後に、残ったものだけ慎重に難民条約上の審査をするとか、いろいろ工夫はしているのだろうと思います。ですから、そういうことで、諸外国がどういうふうそういう問題を扱っているのかということ一度、どのぐらい把握されているか、制度に問題がない、日本よりは本当は問題あると思うのですが、あるとしても、そういう点は余り表に出てこないのはどうしてなのか、この辺、もし御存じでしたら教えていただきたいと、こういうふうと思います。

○田中座長 この点については、当局からありますか。どうぞ。

○磯部難民認定室長 今、先生から御指摘のあったようなヨーロッパから、例えばトルコに戻すとか、そのような大きな枠組みについては、今のところ日本は枠組みとしてはないので、私がこれから御説明するのは、その大きな話ではなくて、各国の制度について簡単に申し上げたいと思います。ヨーロッパの国などにおいても、濫用・誤

用的な経済難民みたいな人に対しては、やはり困っているところがございます、基本的には法律や下位の法令のところで、明らかに根拠のない主張をしてくる者については、例えば国内での不服申立てを認めないとか、例えば再申請であれば、誤用・濫用的な再申請については原則4年間、再申請を認めないとか、いろいろな濫用・誤用を前提とした法的な枠組みをつくって、それを抑制するというふうな取組は、やはり同じように行っていて、同じように困っているところがございますので、御紹介させていただきます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、明石委員。

○明石委員 御説明ありがとうございます。

手短に、3点ございます。まず、資料で言いますと13ページ目、「6 難民認定申請の現状⑥」に関連します。

こちらの資料、データを見ますと、日本と他国が、申請上位出身国において大きく異なるということはよく分かりまして、日本で難民認定が少ないという状況の説明にはなっているものと思います。

ただ一方で、日本への申請上位出身国と他国への申請上位出身国で重複している国もあります。例えばバングラデシュやインドからの出身者に対して、他国においてどういう許可の実態があるのか、その許可数や許可率と日本のそれを比べないと厳密さを欠くと思っています。他国でバングラデシュやインドの出身者が全く難民認定されないということは、ないのではと考えます。

2点目ですが、これに関係いたします。

市川委員からの質問で、難民審査参与員間の判断事例等の共有、あるいは保護の基準を国際的な基準に適合させるための活動について、私自身、難民審査参与員をやっておりますところ、こうしたことは非常に有用であるなというふうに思っています。

最近の実感としては、難民審査参与員間の事例の共有やUNHCRでの勉強会は大変役に立っております、これを一層進めていただけると助かります。私も含めて、難民審査参与員は最初から難民認定の専門家ということはないような気がいたしまして、経験を経て専門家になっていくのではないかという気持ちがありますので、意見共有の機会を増やしていただくと助かります。

3点目は、認定から離れまして第三国定住、資料としては19ページの部分です。

私も定住先の自治体で調査をこれまで行ってきたわけですが、この事業が、日本の国際貢献や国際協力を対外的にアピールするものだとすると、人数的に少なく、誇っては言えない数字というふうには認識しています。加えて、受入れ側からすると、スケールメリットがあるのかどうかということですね。つまり、30名を切る人数を受け入れるのであっても、相当の予算や人員が必要なわけです。受入れ数を含め、今後の方向性について何かお考えがありますでしょうか。日本に住みたいという人々の潜在的な数とか、受入れに賛同する自治体の数やキャパシティーの問題はあるということは認識しております。

以上です。

○田中座長 この点はいかがでしょう。

○磯部難民認定室長 まず1点目の件で、例えばバングラデシュやインドなどの日本への申請上位出身国と他国への申請上位出身国が重複している国について、ほかの国での難民認定の状況についての御質問でございますが、UNHCRがプレスリリースした「グローバル・トレンドズ2016」によりますと、インド、バングラデシュは英国での申請が多いのですが、英国で見ますと、インドの場合は、昨年1年間で1,652人の処理をした中で、難民認定されたのが5人、バングラデシュは1,633人の処理をして70人が難民認定されております。ただ、これは飽くまで数字上の話だけですので、どういう主張をして、どういう評価をして難民認定されたのかというのは手元にないので、その評価はなかなかできないところではございます。

それと、続けて3点目のところでございますが、第三国定住については、これはもともとパイロットケースとして始めたときから、大体おおむね30人ぐらい、家族単位でというところから始まって、それがずっと続いているものでございます。

この第三国定住自体は、御紹介しました資料にも書いてありますように、13省庁で行っているものでございますので、人数も含めて、将来どうしていくのかということについては、政府全体として検討する必要があるとございますので、法務省限りでは申し上げられないところがございますが、これをまた見直していくという議論がある場合には、法務省としても積極的に参画してまいりたいと思っております。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、滝澤委員にお願いします。

○滝澤委員 私のやや一般的なコメントですけれども、今朝の日経新聞の記事で、難民認定制度、難民政策についてのコメントがありました。

1つは、いわゆる誤用・濫用が非常に増えており、もう一つが、難民認定数が極めて少ないということで、その中で外務省の担当官が日本の国際的なイメージが悪くなるのではないかと懸念しているとありました。私はそれがやはり、外から見た場合の、日本の難民受入れの一番の問題だろうと思います。年間で20人、30人というのは、事実上ゼロに近いわけで、一月ほど前にUNHCRの本部に行った時ですが、「日本は難民条約に加入しているんですけど」みたいな皮肉を言われる。4億円から5億円も掛けて20人から30人しか認定できないというのは、やはり手続の問題というより、むしろ制度自身に何か問題があるのではないかと思います。つまり、制度が本来利用されるべき人に利用されていないということだと思います。日本で働きたいという人は、その制度を利用して来るし、他方で、本来救われる人がそもそも日本に来ない、または日本に来て、シリアの人がそうですけれども、日本にいるのに難民認定申請しない、つまり制度を利用しない。日本で難民認定申請をしても、難民とは認められないだろうという形で不信感を持っている。つまり、制度が誰にも信頼されていないということですね。そういう点からやはり見る必要があるのだろうと思います。

ちなみに、今日配付していただいた私の国際問題研究所「国際問題」の論考は、英訳されて外国でも読めるようになる、ということでしたので、御参考までに提出しました。私が言いたいことはここに全部書いてありますけれども、1点だけ強調したいのは、法務省は、我々はきちんと「手続」を踏んでいるのであって、認定数が少ないとか多いというのはその結果であってそれ自体は問題ない、というようなことをよく聞きます。私

は、その「結果」自身が問題だろうと思うのです。国際的にはほとんど意味のない20人とか30人の認定という結果になる大きな理由が、認定の手續、基準、迫害があるということを認定の際の枠組みや基準、判断の要素が非常に厳しいことにあると考えます。しかも、判断にかなり主観的なものがあるように私は思います。例えば、迫害の認定における「通常人が受忍し得ないほどの危険」ですが、通常人とは誰を想定しているのでしょうか。本省の人なのか、それとも我々なのか、それとも裁判官なのか、それとも難民となりそうな人が「受忍し得ない」のか。「通常人が受忍し得ない」というのは主観的ですが、ほかにも個々に「狙い撃ち」されなきゃいけないなど、幾つかの判断のポイントがあって、これを全部クリアしないと難民としては認められないことになっている。そうすると、逆に20人も認められたのはすごいなど、私は個人的には思います。基準についてもっと弾力的にしていけない限りは、今後も難民認定数は年間20人とか30人でしょうし、国際的には「日本は一応条約に入っているけれども、ほとんど意味ないね」と、日本の国際的なイメージもマイナスになると思います。

最後に、UNHCRの東京事務所、それから私が理事長をしている国連UNHCR協会では、日本の難民受入れが少ない中で、少しでもそれを改善しようということで、難民高等事業プログラムというのを10年やっております。これは大学の協力を得て、難民（又は人道的配慮による在留許可を得た）学生の入学金や授業料を全て免除、それから生活費も月に10万円ぐらい出すという形でやってきました。今、8つの大学が年間11人ぐらいの受入れをしております。これは1人の学生につき、4年間ですと大体1,000万円ぐらいになるのですけれども、8つの大学が、「我が校としては難民学生を受け入れましょう」と言ってくれております。今まで45人ぐらいがその事業を利用しているのですけれども、最近のこの事業の問題は、応募者が少なくなっていることです。つまり、日本にいる難民の数が余りに少なくて、増えつつある募集枠を下回るようになりました。母数が少ないため、大学に行きたい人又は学力的に行ける人がそもそも少ないのです。もちろん誰でも入れるわけにいかないので選考しなければなりません。今年は、11人の定員に対して6人の応募があって、4人だけが合格して大学に推薦されました。あまりに少なくて、この事業自身の意味が薄れてしまっています。供給が需要を上回るといいますか、日本に入る難民が余りに少ないために、民間が中心になって何とか難民を受け入れて支援しようとしても、対象者がいないみたいなことになっている。そんな事情もありますので、是非個人的にはもう少し法務省の方としても、「手續に従っていますから何ら問題ありません」みたいに突き放す態度を取らず、もう少し弾力的にして受入れを増やす努力をしてもらいたいと思います。ヨーロッパの国も非常に大変な思いをしていますし、トルコもレバノンもヨルダンも、本当に国が倒れるぐらいの苦勞をしている中で、日本はもう少し国際的な負担分担に協力するという姿勢が必要ではないかと、そんなふうに思います。

○田中座長 どうもありがとうございました。

これは法務省から、何か御見解はありますか。どうぞ。

○磯部難民認定室長 滝澤先生から常日頃いろいろと御指導を頂いておりまして、ありがとうございます。

難民認定数が少ないという御指摘はあるとは思いますが、先ほども御説明さ

せていただいたように、政策的に難民認定数を上げる、下げるというふうな話ではなく、私どもとしては難民条約の5つの事由を解釈をした中で、そこに合う人は必ず保護をする、そこに当てはまらない人でも、庇護すべき事情があれば人道配慮をするという形で適切に運営している、その適切に運営しているというのは、また滝澤先生に御指摘を頂いているところであるのかもしれないですけれども、今後も庇護すべき人を逃さず、確実に保護していくように運営してまいりたいと思っております。

○田中座長 それでは、井上委員。

○井上委員 今、御意見もございましたけれども、この難民の問題というのは、そもそも日本が国際的に果たすべき責務として、どういうふうに取り入れていくのかということがやはり一番重要なところだと思います。それとともに、今回のような誤用とか濫用、明らかに不適切な申請が増えている中で、対応をどうするのかというのは、飽くまで前者の方を迅速に処理するために、これはやるというスタンスは中心に持っていなければならないと思います。

それで、この不適切な申請の状況を見ますと、その申請者の国籍もかなり偏りが見られますし、今後見直しをしていく方向性自体は私は賛成ですけれども、見直しをしていくに当たって、事前に周知をうまくしていくことで、不適切な申請をさせないということが重要だと思います。申請をしてしまうとまた同じようなことになってしまいますから、事前の周知は非常に重要だと思うのと、この新しい見直しが真に庇護が必要な人のバリアになることのないように、併せて、そこは気を付けていかななくてはならないと思います。

あと、1つ気になる点としては10ページで、在留資格「技能実習」の方の申請がまた随分と増えつつあるのが気になっておまして、技能実習制度は今回見直しをされて、いろいろな新しい制度が入ったわけですけれども、そのあたりがちゃんとうまく機能しているとか、あるいは難民認定申請の中で技能実習生の方が増えているというあたりとの関係とか、新しい制度の状況について、何か分かることがあれば教えていただきたいと思っております。

○田中座長 それでは、どうぞ。

○礒部難民認定室長 周知が重要だという点については、正にそのとおりでございまして、濫用・誤用的な申請は許さないということについて、きちんと理解してもらうことによって抑止が効くというふうに思っておりますから、私どもとしても、この措置を実施するに当たっては、記者発表をして、きちんと周知をしていくということをしていきたいと思っております。

○田中座長 技能実習との関係ではどうですか。技能実習生が難民認定申請をすると、難民認定申請して在留資格変更許可を受けたほうが働きやすくなると、そういうふうな関係があるのですか。

○礒部難民認定室長 これは難民認定制度で付与している「特定活動」、働ける資格ですけれども、活動の時間的な制限とか、職種による制限というのは、風営法の適用となるところでの稼働を認めないぐらいしか制約がないものですから、技能実習生みたいに職種限定ですとか、留学生みたいに時間的な制限があるという者から見ると、断然広い範囲で稼働が可能になりますので、より働きたいというふうな人にとっては難民認定申

請を誤用・濫用するのだらうと思います。

○田中座長 それでは、野口委員。

○野口委員 ありがとうございます。

今日、市川委員に触れていただいた第6次出入国管理政策懇談会の専門部会に滝澤先生と一緒に参加をさせていただいて、その話がどうなっているのかなという、その1つが、今日御説明いただいたA、B、C、Dの振り分けという議論とかかわるのであらうと思います。この議論は、申請の経路、チャンネルを整理するということで、大きく目に見える形で変わったところの1つではないかなと思います。このような変化は、専門部会のお手柄だったといえるのではないかと私は思っているんですけども、その上で、それに関わる御質問を2つさせていただければと思います。

今日頂いた席上配付資料は、私の受け取り方が間違っていれば御指摘を頂きたいのですが、入り口での振り分けですね。申請者のステータスによって、その申請者が難民認定申請手続中に得られる日本の国内でのポジションを分けるという議論に見えるわけですが、このような申請者の振り分けを日本国内での申請者の地位に反映させる立法事実は得られているのかというのが1点目です。

関連して2点目の御質問は、A、B、C、Dの振り分けの効果というのですか、それに関わるデータがどの程度あるのかという話です。振り分けをすることによって、従来、長く問題だと言われていた一次審査の長期化が改善されるのかという趣旨です。14ページの表を見ると、平成27年からは、この件に関してはなだらかではあるけれども、長期化の傾向は抑えられておりません。それが、このA、B、C、Dの振り分けは一次審査の迅速化には有効ではないということなのか、それとも、振り分けを行っていることで急な坂道になるのを抑えているというふうに言えるのかどうか、という点です。今行っているA、B、C、Dの振り分けで、実際に審査日数にどの程度の差があるかというふうなデータをとられているのかという2点です。よろしくお願いいたします。

○田中座長 この点についてはどうですか。

○儀部難民認定室長 1点目でございますが、新しい制度は正に先生がおっしゃるとおり振り分けに基づいて、その後の在留措置を変えるというものでございますけれども、これは難民認定申請そのものを申請しては駄目ということではなくて、難民認定申請をするのは構わないんですが、ただ、その中での就労等を目的とする人については、目的とする就労許可は与えないということで、最終的に本来、自分が難民ではないと分かっている人は、もうその制度を濫用・誤用しないという状況に持っていきたいということでございますので、申請権そのものを制限するというものではないということを御理解いただければと思っています。

それから、A、B、C、Dの効果は、まさにこれだけ難民認定申請が急増してきている中で、その処理期間を見ていただいても1.7倍とかになっているわけではなくて、全体的には、なだらかではありますけれども、とどまっている状況にございまして、その分けることによってB、C案件を早期に処理するというところはかなり効果が出ているというふうに理解はしていますが、ただ、そのB、C案件の処理を早くする、要は働きたいと思って濫用・誤用する人に働かせないために早く処理しようとする、人道配慮とかも含めて庇護が必要な人への保護が、今、遅れてきてしまっている部分があると

いうところがあって、見直しを行いたいというものでございます。

○野口委員 行政法的に言うと、難民認定申請手続とは、申請と申請に対する処分と見ることになるわけです。専門部会でも相当その点を意識していて、適正な申請者が正しい認定処分を早期に受ける手続は保持しつつ、言葉に問題があるかもしれないですけども、質の悪い申請をどうはじくかという話として考えないといけないということで、それが2番目の御質問に対する回答によれば、申請者の振り分けによって少し効果があるようだという話はいい情報だと思うのですが、1番目の取り扱いに関しては、これはもう少し慎重に考える必要があるのではないのでしょうか。申請権の制限ではないというお話でしたけれども、ただ、申請のチャンネルが今は、一つで、難民認定の申請という一つの入口しか用意されていないのが今の仕組みですよね。そうすると、入り口で同じ申請を出しているのに、処分が出るまでの間の申請者の地位・ポジションが違ってくるといふのをどのように説明することができるのかということになってしまっているのではないかと思います。

もともと申請の入口を別のものとするという仕組み、つまり、人道的配慮の欲しい人の申請と、難民認定の欲しい人の申請と、二つが用意されていて、その上でそれぞれの申請者に与えられる申請中の地位・ステータスが違ふというとしっくりくるのですけれども、そうではなくて、同じ処分が欲しいとって一つの入口に同じ申請を出しているものを、どういう理由によって、どう振り分けていくのかを考える必要があるのかなと思います。これは、それほど、単純な問題ではないような気がします。

以上です。

○田中座長 今回の野口先生の意見に対しては、省内で考え方を整理していただくということで、次は、岡部委員。

○岡部委員 ありがとうございます。

各委員の皆さんがおっしゃっているように、いわゆる誤用・濫用を防ぐという方向で制度の運用が改正されていくという点については、私もよろしいかと思います。細かい点はいろいろあると思いますが、全体としてはこの方向でよろしいのではないかと思います。

1点、申し上げたいのが、19ページに記載されています第三国定住の話です。これもいろいろな委員がおっしゃいましたけれども、政策的な対応として、人をどういうふうに保護するかということですが、いわゆる条約難民でない人々であっても、国際的な保護を必要とする人が多くいるということは、ある意味、紛争が長期化しているという問題ですとか、グローバルな社会における不平等とか、格差が大きくなっているという意味では、もはや難民を受け入れるかどうかという問題にとどまらず、途上国や紛争国の支援の問題につながるような気がしています。既に一部の国際社会では、今や人の移動の問題、あるいは広い意味での難民問題は、人道問題でありながらも開発援助問題であるという考えすら定着しているように見受けられます。

その流れで、例えば、現在世界銀行の中でプロジェクトとしてホスト・マイグレーションに関する、つまり純粋な経済移民ではない難民性の高い人々に対してのプロジェクトというものが立ち上がったりしているのですけれども、どうも日本は、こちらの考え方になかなか足を踏み入れていないような状況があるようです。

やり方としてはいろいろあると思ひまして、外務省の方も先ほどの滝澤先生のお話のように懸念を示されているということなんでしょうけれども、実際にこういった問題にどういうふうに日本がコミットしていくかということは、恐らく民主主義的な手続を経て積極的に関与するか、そうしないかというのは時の政治が決めればよいことだと思うのですけれども、仮にももう少し積極的にコミットしようということになった場合、一般に考えられることは第三国定住プログラムなどを通じて、もう少し受け入れる人数を増やすということもあると思うんですけれども、でも、それだけでなく、先ほど秋月先生がおっしゃったように、途上国で受け入れている国が四苦八苦しているということであれば、それらの国々に対する、例えば法の支配の充実とか、インフラの支援ですとか、そういった途上国への支援の在り方も含めて、こちらが日本の難民支援の形ですよというような周知の仕方もあると思ひます。そういった意味で、最後に示してあった難民対策連絡調整会議というのものも、もしかしたら重要性が増してくるのではないかと思ひまして、位置付けについては、できれば後ほど少し伺いたいなと思うのですけれども、可能性としては、対策ではなくて、もう既に難民政策についての会議であってもよいのではないかというふうに、そういう意味では思うわけです。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

今の御意見については、法務省から何か反論はありますか。

○礒部難民認定室長 第一庇護国というふうなことではないんですけれども、もともとの難民が生じている国の開発支援というふうな観点で言えば、政府として将来のシリア復興に合う人材を育成する観点ということで、本年度から5年間で最大150人のシリア人留学生を受け入れるという取組をしているところでございます。これは法務省が行っているというよりは、文部科学省の国費外国人留学生制度とJICAの技術協力をあわせて行っているものでございまして、5年間で150人を受け入れますので毎年30人ずつ、JICA枠が20人、国費留学生枠が10人で受け入れるということでございます。日本の大学院に受け入れて、それで勉強していただいた後、安定した将来のシリアの復興のために活躍いただける人材の育成に協力していくということで行っているところでございますので、御紹介させていただきます。

○田中座長 これも法務省限りで何とかなるという話ではなくて、政府全体としてどういうふうに考えていくかという問題だろうと思ひます。

それから、難民受入れ国支援というのは、これまでもJICAでは重視してやってきておりまして、例えばヨルダン政府への財政支援をやっているということと、それから2年前位に、トルコのシリア国境周辺の地方自治体への財政支援の円借をやっているのですが、そういうのも、ある種、日本全体として難民問題に対して日本はどう考えるのかというのを打ち出すときに、1つのパッケージとして提示するというのが大事なんだろうと思ひます。私の経験だと、ヨルダンに行ったときにはこういうのをやっていますよと言って、トルコに行ったときもこういうのをやっていますよと言うのですが、余り国際社会全体としての、それがまた日本のメディアとかそういうのに関して、システムティックに提示できていないのかなという感じがします。

では、村上委員、どうぞ。

○村上委員 ありがとうございます。

本日、難民認定業務について御説明いただきまして、皆様方おっしゃっているように、真に庇護が必要な方の迅速な保護のために誤用・濫用防止策をとっていくことは必要だと考えております。問題意識としては、井上委員が御指摘された部分と重なるのですが、資料の10ページも拝見して、技能実習や留学の在留資格から難民認定申請される方が増えていることに対する課題意識を持っております。

これらの方々には、様々な事情で申請されるのだろうと思っております、もともとそういう目的で来日されている方もいらっしゃるかもしれませんが、一方で、実習先での様々なトラブルがあって、ここでは働けないといったときに、すぐには次のところに行けないということもあってやむを得ずという方々もいらっしゃるのかもしれないと思います。こういったことを考えますと、技能実習法ができましたので、それに基づいて制度の適正化をしっかりとやっていただきたいということと、技能実習機構との連携も是非図っていただきたいというふうに考えております。

また、留学についても、いろんな事案があると思っておりますが、ネット上の検索などをすると、留学生専門派遣といったようなことをやっている日本語教育機関が派遣会社も兼務しているような事案もありまして、そういうことに対してどのようにしていくのかという、難民認定申請のところで抑えるだけではなくて、その大もとのところの対策も同時にとっていく必要があるのではないかと考えております。

以上でございます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

この点についてはどうですか、ありますか。どうぞ。

○佐々木官房審議官 先ほど、井上委員からも御指摘ありましたけれども、技能実習の新制度はまだ11月に始まったばかりですので、実際に目に見える形での効果というのはこれからだと思いますが、今、村上委員から御指摘いただきましたように、やはり技能実習の本来の趣旨に賛同して、本当に帰ってからどれだけ活躍できるかというのは取りあえず置いておいて、日本での滞在期間、技能実習期間にきちんと技能を磨いてという趣旨が達成できるようにするのが新制度のそもそもの趣旨でございます。これにつきましても、新制度の本来の趣旨がきちんと発揮されれば、恐らくきちんと技能を高めて帰ってくれるであろうということを期待しての新制度でありまして、その中にはきちんと帰るところが、この難民認定申請などをして、もちろん本当の理由がある方は別として、ただ就労の継続をするために日本に残って、この手続を使って、あるいは濫用・誤用してという方をなくすのは、本来の技能実習なり、今御指摘のありました、留学の趣旨に沿った入国、在留がなされるということを確認することということなのだと思います。

留学につきましても、今、この難民認定申請が多いということ、留学生からの犯罪者が増える傾向にある等の状況を受けて、入管だけではなく、ほかの治安機関なども相談をしながら、どういう管理をしていくのがいいのかということについて検討をしているところでございます。

前回この会で、外国人の受入れの仕方とあわせて、やはり在留管理と在留支援をしていくに当たり、先生方の御知見、御意見を頂きたいということ局として申し上げます。

たけれども、恐らくまた回を重ねて、そういう在留管理の在り方、それがひいては日本社会における外国人との共生みたいなお話になっていくのだと思います。来日された目的が変わるといえるのは、それはあり得るのだとは思いますが、その中で本来の目的に、発展的に変わっていただきたいと思ひますし、そうした議論の中で今御指摘を頂きました幾つかの問題も、恐らく改善、あるいは改革されていくものだと思ひております。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

では、市川委員。

○市川委員 先ほどの新しい、更なる運用の見直しというところとの関係ですけれども、野口先生がおっしゃったこともそうですが、在留資格ですとか、それから就労の可能性とかということに関して、かなり大きな変更になっていくということと、その振り分けの基準をどうしていくかということが、ひとくちに濫用・誤用とか、あるいはAグループということとは言えますが、具体的な基準ということになってくると、なかなか難しい部分があるので、この運用だけで果たして目的を達成できるものなのかと思ひます。やはり法的な面できちんとした議論をした上で、基準をはっきりさせながらやっていくということも必要ではないかなというふうに思ひるのが1点です。

それから、この運用見直しについては、真の難民を認定するためにも必要だということだろうと思ひますけれども、やはりその点からいきますと、先ほどの運用の見直し、第6次出入国管理政策懇談会の専門部会から出た運用の見直しの、真の難民を積極的に認定していくための枠組みの部分の取組というのが、私の率直な印象でいくと、もう少し踏み込んでいただけないのかなというふうに思ひています。例えば新しい形態の迫害というのが、先ほども出ていました女性に対する迫害、例えば性器切除であったり、強制婚だったり、それは国が直接やることではなく、社会がやっているけれども、それを国がきちんと保護できていないような状態を、これをどう考えるかとか、それから部族間の紛争について、国がこれを保護できていない、コントロールできていないものをどう考えるのかとか、これは新しい形態の迫害の問題です。あるいは避難民の問題があるわけで、これに対して、日本の法務省なり政府がどういう基準で考えていくのかという、そういうメッセージは明確に出して、認定に当たる人が、こういう人は認定していきますよというふうにしていくというメッセージも出していくことが、今回の運用の見直しと並行して必要なのではないのかなというふうに思ひています。また、例えば在留許可の枠組みの創設と、その枠組みの検討をどういうふうに進めていくのか、参与員が担っていくのか、別の形でやっていくのかとか、そういったことも含めてきちんとしたメッセージなり枠組みというのをもう少し踏み込んで、これから考えていただきたいというのが1つ大きな私の意見です。今後どういうふう to これらの課題を進めていかれるのかということ、先ほども難民審査参与員も、今、新しい基準を検討中ということでしたけれども、もう少し進められるかどうかというところもお伺ひしたいと思ひます。

○田中座長 この点についてはどうですか。

それでは、磯部室長、お願いします。

○磯部難民認定室長 市川先生、ありがとうございました。

在留資格とか就労許可のところについて、振り分けに基づいてやっていくことについて、在留資格とか就労許可をもちろん期待している人にとってみれば、それは大きな変更なのかもしれないですが、これはもともと難民認定申請中の生活の安定を図るために就労の許可をするという運用の中で行ってきたものでございますけれども、その運用が悪用されている部分については、そこをまた運用で直していくということで、今考えているところでございます。法的な枠組みですとか、そこまで大きなところまでは今のところ考えていないところであります。

あとは、もっと濫用・誤用対策のほかには保護を図っていくべきだということについては、先ほども御説明したとおりのことしか申し上げられないですけれども、我々としてもまだ検討しているところです。

○田中座長 座長代理は何かコメントはございますか。

○安富座長代理 難民認定手続は、一次審査と不服審査2段階ありますが、今次の見直しは、一次審査のところで振り分けて迅速な処分ができるようにするというお話ですが、難民認定制度の濫用・誤用対策としてそう簡単にいくだらうかという懸念がなくはありません。一次審査の振り分けをしても、先ほど野口委員がおっしゃっていましたが、どこまで効果が上がるのか、慎重に見きわめないといけないと思います。

それから、一次審査から不服審査がなされるまでの期間、これをどう短くしていくかというのも問題だと思います。そういう意味で全体的な仕組みづくりを見直していかないと、濫用・誤用対策はなかなかうまくいかないのではないかと思います。確かに今回の運用が順調に進めば、難民認定申請の全体の数が少なくなり、真に難民や庇護を必要とする者を速やかに救済できる可能性があるという意味では、いい効果が出るかもしれません。しかし、他方で、運用だけでなく、難民認定制度全体として適切なものとしておかないと、濫用・誤用対策として大きな効果は出ない可能性もあるようにも思います。

○田中座長 どうもありがとうございました。

秋月委員、滝澤委員からコメントありますか。

○秋月委員 先ほどの市川委員のコメントに関連してですけれども、人道的配慮で退避機会を与えとか、新たな脅威に対する保護を行うということで御検討いただいて有り難く思います。今後のことですが、対象者が滞在される時間は限りがあると思うのですけれども、迫害の状況がなくなって本国にお帰りいただくときに、やはりUNHCRがやっているみたいに、「自発的に帰る」ということの確認をどうやってとるかという、その確認はとても大事だと思います。また、期間が過ぎて、紛争が終わったら帰るという前提で良いのかという疑問もあります。例えば紛争の時にレイプに遭った女性など、もう元のコミュニティーに戻れないということが言われています。特にレイプで生まれた子供を抱えた女性が本国に帰るということ自体が不名誉で、できないのではないかと思います。これも言われているので、人道的な配慮により「一時的に」退避というだけで済むのかということも、今後考えなくてはいけないことではないかというふうに思います。

○田中座長 では、滝澤委員。

○滝澤委員 今日のプレゼンのテーマが「難民認定業務について」なんですね。これは難民認定政策でもないし、難民政策でもないですね。これ自身が、私は問題の捉え方をあえて狭く、いわば問題を矮小化しているのではないかと思います。確かに、きちんとや

っていることは分かるのですけれども、でも、難民の受入れというのはいろんなインプリケーションがあって、国際的な、外交的なインプリケーションもあるという中で、我々は難民認定業務だけをやっていきますといのではなく、もう少し大局的に考えるべきだと思います。

例えば、難民認定の後には在留資格の付与がありますね。それから、さらには永住権の付与がある。さらには、最終的には帰化ということもある。そういう時間の流れを考えた場合に、そもそも日本に来るところで非常に壁がある。それから、認定を受けるので更に壁がある。難民として認められても、永住権を得るまでにまた時間が掛かる。その後何年たって帰化しようとしても、それもできないということで、最終的に本当の意味の受入れである帰化に至る人は数%ではないかと思います。しかも、その期間が10年、20年ですね。例えば、インドシナ難民であっても、帰化した人は5%ぐらいに過ぎません。そういうふうに見ていくと、日本の難民受入れというのはたくさんのゲートがあって、そこでどんどん切り捨てられていってしまう「構造的な排除」の仕組みがある。外から（難民から）見ると、逃避国としての日本の問題は、単なる認定率の0.2%云々の問題ではなくて、日本に受け入れられてからも非常に大変であると、将来の見通しが立たないということだと思います。難民認定されても、常に法務省から管理を受けるわけです。3年なり5年の「定住者」の在留資格の許可を受けても、それを更新するときにチェックが入るわけですね。それから、永住許可申請のときにも更にチェックが入る。色々な段階でチェックされ管理をされなければいけないということで、在留資格自身も安定しない。加えて日本の場合、さまざまな外国人の社会統合施策も少ないですから、外から（難民から）見たときに、日本に行っても幸せになれないから、ほかの国に行ってしまうということで、難民のジャパンパッシングが起こってくる。すると難民認定数は増えず法務省も批判される。

そういう中で、「日本に難民が来ていない以上しようがない」という姿勢は、難民受入れのプロセスを矮小化した、狭い考え方だと思います。「なぜ来ないのか」ということを考える必要があります。来ない原因は単に地理的に遠いからではなくて、制度自身に「排除の構図」が繰り返されてきて、その基底には受け入れるなり包摂という発想が非常に弱いということがあると思います。そういった本質的なことを難民問題、難民審査については考えていく必要があるのではないかと私は思います。「難民認定業務」ではなくて、「難民政策」というふうを考える。そうすると、難民条約の所管は外務省です。外務省ともきちんと調整する必要が出てくる。又は国内での定住についてはほかの省庁との連携も必要になる。省庁間で政策の擦り合わせをすることで、より意味のある難民政策ができていくのではないかとこのように考えております。

○田中座長 奥脇委員。

○奥脇委員 今おっしゃったことは、全くそのとおりだと思います。では、なぜ、やはり最初の壁が非常に高いというところに問題があるかということ、冒頭お話ししたように、この難民問題というのは日本にとっては移民政策の問題であったり、いわば一つの問題であると思います。

今日滝澤委員が配られた論文を私も拝読しているのですが、その中に難民を負担ではなくて外国人材として捉える視点というもの、もっと出していくべきだと、こういうお

話があって、これはまさに、難民とか移民とかの問題ではなくて、むしろ外国人材というものを、今のところは例えば技能実習制度は、本国で技術を活用するためだから研修したら5年で帰国させるというような、非常に相手の都合は考えない議論をしているような気もしないではないと思います。それで研修して、日本の社会になじんでくれば、ますます日本にいたくなるというのが恐らく普通でしょうし、留学生にしても技能実習制度にしても、法務省ができる範囲では、管理運用というのを進めてこられているという気はしますが、そもそも制度の根幹に大きな問題があるのではないかと思います。

それで、移民にせよ、難民にせよ、外国人材として日本に受け入れるということ、これはなかなか難しい問題はもちろんいろいろあります。そういうところのある程度の方針をきちっと立てないと、それは第二、第三、第四の壁というのは当然出てくる。そこに行かないためには、まずは第一の壁のところできちんとやるということになっていると思います。これは、実体法的な発想から言えばごく自然ですけれども、難民問題の場合の非常に大きな問題というのは、その実体法の運用のところ、果たしてそれは本当にエビデンスに基づく審査になっているかどうかと、ここが実際は証拠がはっきりしないところで、どういうふうにもっともらしいと判断するかという、難民審査参与員をやっていると非常に困った問題があります。正規のパスポートを持っているから難民ではないと言えるかという、それもまたかなり乱暴な議論だと感ずる部分というのもあります。そういう意味で、難民問題への入り口のところの審査業務のところ、いろいろ制度改革しても、乗り越えられない問題というのはいっぱいあって、それをどうするかというのをどこで考えるのかというのを先に考えたほうが早いのではないかと、こういう気がします。

○田中座長 どうもありがとうございました。

そろそろ時間ですけれども、今日御指摘いただいたことを参考にしてまた更に検討いただいて、理論面でも実務面でも、是非効果的になるようにしていただければと思います。

ただ、私の感想で言いますと、やっぱり技能実習の問題も、これも法務省だけにとどまらない、日本政府全体としてどう考えるかということで、これだけ急増しているというのは、日本国内に求人の需要がひたすらあるという話なんです。ですから、日本で人を求める動きがこれだけある中で、こここのところだけ一生懸命、蓋を押さえても、またどこかで出てくるという可能性はあり、それは先ほど座長代理がおっしゃった話で、法務省の難民認定業務については一生懸命知恵を働かせていただく必要はあるのですけれども、構造的なプレッシャーをどうするかということは、やっぱり1つの省ではなかなかやり切れない。経済団体も含め、組合も含め、日本全体で考えていく必要があるのではないかなというような感想を持ちました。

3 今後の予定について

○田中座長 それでは、本日の意見交換はここまでとさせていただきます、最後に次回の予定等について、事務局から御説明をお願いいたします。

○事務局 次回の開催予定について御説明申し上げます。

今回の第8回会合をもちまして、入国管理局の業務説明は終了とさせていただきます。

次回，第9回会合につきましては，来年2月19日の月曜日を予定しております。議題につきましては，座長や座長代理とも御相談させていただいた上で，改めて皆様に御連絡をさせていただきたいと思っておりますので，よろしくお願いいたします。

4 閉 会

○田中座長 それでは，どうもありがとうございました。

これをもちまして，第7次出入国管理政策懇談会第8回会合を終了したいと思います。
どうもありがとうございました。

—了—