

第11回「第6次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成26年7月31日（木）

午後3時30分から午後5時41分まで

於：法務省地下1階会議室

[出席委員]

木村座長，多賀谷座長代理，青山委員，新谷委員，ノレーン委員，高橋委員，中山委員，野口委員，水野委員，安富委員，吉川委員，吉村委員

[専門部会出席委員]

山本代行，横田顧問，石川委員，滝澤委員，田中委員，柳瀬委員，渡邊委員

[入国管理局側出席者]

井上入国管理局長，杵淵官房審議官，菊池総務課長，石岡入国在留課長，丸山審判課長，山下警備課長，石崎出入国管理情報官

1 開 会

○事務局 皆様，本日は第6次出入国管理政策懇談会第11回会合にお集まりいただきまして，ありがとうございます。

最初に，皆様のお手元に資料一式を配付しておりますので，御確認ください。1つ目が議事次第，2つ目が配席図，3つ目が政策懇談会委員名簿，4つ目が難民認定制度に関する専門部会委員名簿，5つ目が「難民認定制度見直しのための議論の方向性の整理について」，以上が難民認定制度に関する専門部会の委員の皆様へ配付しております資料でございます。

また，政策懇談会委員の皆様には，これから申し上げる資料も配付しております。6つ目といたしまして「外国人労働者の受入れに関する検討について」，7つ目が多賀谷座長代理から提出された外国人労働者受入れに関する意見，8つ目が本日御欠席の鈴木委員から事前提出された資料，9つ目につきましても本日御欠席のロバーツ委員から事前提出された資料，10番目が改訂版日本再興戦略の当局関連抜粋資料，11番目が骨太の方針2014の当局関連抜粋資料，12番目が「高度人材ポイント制の月別認定件数の推移」，13番目が「退去強制手続等の在り方について（偽装滞在者対策の現状と今後の取組等）」，14番目が「退去強制手続等の在り方について（異議申出の裁決に関するサンプル調査の結果等）」，15番目が「在留特別許可に係るガイドライン」となります。

なお，このほかに吉村委員から「外国人家事支援人材の活用」に関する意見メモの御提出がありましたので，席上に配付しております。

資料に落丁・乱丁などあればお知らせください。よろしいでしょうか。

それでは，木村座長，御進行をよろしく願いいたします。

○木村座長 それでは，以下司会進行を務めさせていただきます。

本日は大変お暑い中、第6次出入国管理政策懇談会第11回会合に御出席賜りまして、ありがとうございました。

本日は準備いたしました議題は3つでございますが、最初の議題、難民認定制度に関する件だけにつきましては、合同の会議とされておりますので、冒頭御紹介をさせていただきます。

本日、全員というわけにはまいりませんでした。ほとんどの専門部会の委員の方が御出席でございますので、私の方から御紹介をさせていただきます。

まず、部会長代行をお願いしております山本委員でございます。

○山本代行 山本です。よろしくお願いいたします。

○木村座長 顧問をお願いしております横田委員でございます。

○横田顧問 横田でございます。よろしくどうぞお願いします。

○木村座長 以下御紹介申し上げます。石川委員、滝澤委員、田中委員、政策懇の方の委員でもいらっしゃる野口委員、柳瀬委員、渡邊委員でございます。もう一人いらっしゃいますが、西海委員は本日御欠席でございます。

以上、御紹介でございました。

引き続きまして、入国管理局において本年7月18日付けで局長の異動がございましたので、一言御挨拶をお願い申し上げます。新しく井上局長が赴任されております。井上局長、よろしくお願いいたします。

○井上入国管理局長 御紹介いただきました井上でございます。前任の榊原同様よろしくお願いいたします。

本日は、御多忙中のところ第6次出入国管理政策懇談会の第11回会合に御参加いただき、誠にありがとうございます。本懇談会では、これまで昨年の3月から10回にわたり入管行政が直面する諸課題につきまして御議論いただいておりますが、この間、外国人入国者数の年間1,000万人突破でありますとか、2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会の開催決定でありますとか、人手不足感を反映した外国人材活用を求める声が非常に高まるなど、入管行政を取り巻く環境は大きくかつ急速に変化している状況でございます。このような中、委員の皆様には極めて熱心に御議論いただきまして、観光立国の実現のための出入国審査の在り方、高度人材ポイント制及び技能実習制度に関しまして具体的な政策提言を取りまとめていただくなど、短期間に多くの成果を挙げていただいておりますこと、この場をお借りして改めて御礼申し上げます。どうもありがとうございます。

委員の皆様には、引き続き幅広い観点から活発に御議論いただきますようお願いいたしまして、挨拶とさせていただきます。よろしくお願いいたします。

○木村座長 井上局長、どうもありがとうございました。

それでは、議論を始めます前に本日の議題を御紹介申し上げます。1つ目は難民認定制度に関する検討課題についてであります。本懇談会の専門部会である難民認定制度に関する専門部会からこれまでの議論の状況の御報告と入国管理局からの説明をいただきました後、メンバーを交えて質疑応答と意見交換をさせていただきたいと思っております。ここまでが合同の会議ということになります。

2つ目が外国人労働者の受入れについて、この議論は第4回目でございます。前回、時間の都合上議論できませんでした「外国人労働者の受入れに関する検討について」と題する資料でありますとか、本年6月に決定されました日本再興戦略等について御意見を頂きたいと思っております。

3つ目が退去強制手続等の在り方についてといたしまして、入国管理局から説明をいただき、その後意見を受けたいと思います。ただ、時間の関係で積み残しということになるかもしれませんが、その場合にはまた次回送りにいたしますので、よろしくお願いいたします。

2 難民認定制度に関する検討課題について

○木村座長 それでは、早速でございますが、1つ目の議題に入らせていただきます。まず初めに、山本部会長代行からこれまでの議論の状況の概要について御説明をお願いいたします。よろしくお願いいたします。

○山本代行 難民認定制度に関する専門部会で本年3月から部会長代行を務めております山本です。よろしくお願いいたします。

この専門部会では、昨年11月から本日までヒアリングを含めまして都合11回の会合を開催いたしました。本日、私からは専門部会における議論の状況の概要につきまして御報告申し上げたいと思います。時間の制約もございますので、要点のみ申し上げさせていただきます。

「難民認定制度見直しのための議論の方向性の整理について」と題する資料の2ページに沿って御説明を申し上げます。

最初の枠が昨年10月に開催されました政策懇談会の第5回会合におきまして、専門部会の立ち上げが承認された際にあらかじめ与えられました3つの検討課題、マנדートです。

①ですが、適正かつ迅速な案件処理のための方策です。難民認定申請数が過去最高値を更新し続けるという状況の下におきまして、真に庇護すべき者の迅速な保護に欠けることがないようにするために、難民条約上の迫害理由に当たらない事情のみを申し立てる案件あるいは同じような事情を繰り返し主張する案件、あるいは送還逃れ的手段として難民認定申請を行おうとしているのではないと思われる案件の処理の具体的な方策につきまして検討するというものです。

マンドートの②は、在留配慮の在り方についてです。難民条約上の難民には該当しないと判断されたものの、人道上の配慮から在留を認めるという処分の在り方について、現行の運用を見ながらその拡充について検討を加えるというものです。

マンドートの③は、難民認定申請者に対する支援策です。難民認定申請数が急増する中における難民認定申請中の者に対する生活支援、法的支援の在り方について検討するというものです。

次に、2ページの真ん中の枠でございます。専門部会におけるこれまでの議論の状況の概要を記載しております。

難民認定申請者数の急増により、案件処理に支障が生じているという状況におきまして、真に庇護すべき難民を迅速に救うためには、制度濫用あるいは明確な根拠を欠いた申請でないかどうかということを見極めるための効果的な方策が必要です。その前提といたしまして、まずどのような者が庇護の対象であるかについて明確にすることが重要であり、難民条約上の難民その他の国際的保護を要する人たちとはどこまでを指すのかという点、これを確認することが議論の出発点となりました。1951年に難民条約が採択されてから60年以上が経過いたしました。その間に国際情勢は著しく変化しております。難民条約上の難民の解釈に関して、様々な考え方がある中で、現行の難民条約を的確に適用するということはもちろんなのですが、難民条約では保護の対象とはならないものの、我が国として保護対象とすべき者を更に明確化する必要があるのではないかとということについて議論が行われました。

次に、こうした庇護や保護の対象者が明確化されることを前提とした上で、明らかに根拠がない難民認定申請等は、申請者の手続保障に留意することはもちろんなのですが、しかし、こうした濫用的な申請は抑制されるべきでありまして、適正、迅速な案件処理に向けて効果的な方策を打ち出す必要がある、併せてテロ防止に向けた国際的な取組との協調を図りつつ、我が国の国民生活に悪影響が生じないように対応する必要があるといった議論が行われました。

さらに、現在、難民該当性などに関する具体的な基準が示されておらず、難民認定手続の透明性、公平性の確保の観点から、この点につきましても何らかの形で示す必要があるのではないかという議論が行われました。

難民認定申請者に対する支援策や組織体制の在り方、その他の点につきましては、これまでの会合ではまだ議論が進んでいないところではありますけれども、保護対象をできる限り明確にして、濫用的な申請を効果的に抑制する方策に関する議論の方向を見据えながら、引き続き議論してまいりたいと思います。

2ページ最後の枠でございます。ただいま御説明いたしました議論の流れを受けまして、本年末の最終報告に向けた今後の検討の方向性の概要を記載しております。詳しくはこの後のページの方に書かれておりますが、論点を4つのグループに再構成しております。IからIVの部分でございます。

まず、1つ目が保護対象の明確化です。近年の人権概念の国際的な発展や昨今の国際情勢を踏まえまして、現行の難民条約を的確に適用することはもちろんですが、難民条約の定義には必ずしも該当しないけれども、新たに国際的な保護の対象とすべき者を補完的保護として法改正も含む何らかの形でこの保護の仕組みを導入することができないかということにつきまして、諸外国の制度も参考にしながら、引き続き検討することとしております。最も重要な課題といたしましては、現代の難民というべき者として、ジェンダーを要因とするもの、あるいは、国際又は国内での武力紛争の状況により生命の危機を有する者に関しまして、その受入れの在り方が議論の対象となっております。これに関連いたしまして、隣国に逃避した紛争難民の受入れといった対応につきましては、諸外国の例では人道的な側面に加えて、移民やマンパワーの受入れという側面もあるようですので、この点は今後の親会合におきまして幅広い見地から議論が行われるということもあり得るのではないかと考えられます。

2つ目は、手続の明確化です。申請手続の明確化を通じまして、例えば申請書書式の見直しや民間団体の協力による申請に先立っての事前準備、さらには相談体制の充実などによりまして、申請者による難民該当性等に関する立証を支援する一方で、就労活動や送還停止を意図しての制度濫用的とされる申請、明らかに根拠がない申請が見受けられ、現状において適正な業務処理に支障を来しているという状況がありまして、事前審査制の導入あるいは複数回申請の制限又は簡易迅速な処理などの規制策をとることが議論されております。こういった規制策をとることの合理性、妥当性あるいは規制するとした場合の基本的な要件などにつきまして、引き続き検討することとしております。

ただ、この点に関しましては、そもそも現在の難民認定手続の公正性などにそもそも問題があるので、まずそれを見直すべきだといった意見が一部の委員からは出されているところです。

3つ目は、基準・ガイドラインの明確化です。難民条約に基づく難民の認定及び人道配慮による在留許可の対象範囲に当たるかどうかの審査に当たりまして、透明性・予見可能性を確保するため

という観点から、基準・ガイドラインの明確化のための具体的な方策について引き続き検討することといたしております。特に難民認定基準につきましては、申請者側の利益を考慮しての具体的な審査基準の設定につきまして、難民認定の性質やあるいは公表による悪用の防止などの観点も考えながら、事案の公表と併せて引き続き検討することとしております。これにつきましても、既にU N H C Rや難民法に関する国際組織体などにおきまして基準が明らかにされており、我が国としてそれを尊重するための体制作りがまず重要ではないかという意見が一部の委員から出されております。

最後、4つ目でございますが、難民認定申請者に対する支援策などです。以上、ⅠからⅢまでが総論であるとすれば、この4つ目は各論、手続の各フェーズの問題と位置付けられるものでして、具体的には案件処理体制、一次審査における手続保障、通訳人の質の確保、手続中の者の法的地位、申請者への法的支援や生活支援などの個別具体的な課題がこの4つ目として挙がっております。これらにつきましても、適正性・透明性・公平性の観点から、その在り方につきまして引き続き検討するとともに、いわゆる一次審、異議審を含む難民認定制度の抜本的見直しの在り方についても大局的な視点から提言を行うことも視野に入れながら、引き続き検討することとしております。

以上がこれまでの専門部会における議論の状況ですけれども、これまで申し上げましたとおり幾つかの重要なポイントにつきまして、なお現時点において方向性が若干分かれて、議論が完全に収束するには至っていないものも含まれております。こういった問題につきましても、政策懇談会の委員の皆様から忌憚ない御意見を賜り、秋以降、専門部会で更に議論を深めまして、難民認定制度の在り方に関する議論、検討に資する有意義な報告ができるように引き続き精力的に議論を進めてまいり所存でございます。

私からの説明はこの程度にいたしますけれども、資料に基づきまして、事務局から補足をしていただくことにいたします。

○木村座長 君塚室長、よろしく申し上げます。

○君塚難民認定室長 難民認定室長の君塚です。座ったままで失礼いたします。

ただいま山本先生からこれまでの議論の状況を概括的に御説明いただいたことに加えまして、専門部会の事務局として補足をさせていただきます。

近年の難民認定申請数は過去最高を更新し続けており、今年上半期の数字でも2, 200件を超えておりまして、このまま推移すれば前年を上回るのは確実です。他方で、難民認定の件数が僅かということについて様々な指摘を受けているところであります。

平成25年に難民認定されたものは6件でしたが、その理由についてかいつまんで口頭にて申し上げますと、

- ① 本国において著名なジャーナリストとしてメディアを通じ本国政府に対する批判を繰り返すなどしたとして迫害のおそれが認められたもの、
- ② 本国において繰り返し政権批判を行ったことにより政権から告発されたことなどにより迫害のおそれが認められたもの、
- ③ 本国での反政府活動による国家反逆罪に係る裁判中に逃亡したことなどにより迫害のおそれが認められたもの、
- ④ 本国で反政府活動を行っていることなどにより本国官憲から身柄拘束・暴行等を受けたことがあるとして迫害のおそれが認められたもの、

などございました。

案件処理期間についてですが、一つの案件について概ね6か月以内で終わらせるべく目標を設定しているところですが、ここ最近の申請数の急激な増加傾向を踏まえすと今後更に厳しい状況になることが見込まれております。

我が国における難民認定申請の現状について、申請全体の約8割を占める東京入国管理局での昨年一年間における難民認定申請者の主たる国籍をみますと、ミャンマー、ネパール、スリランカ等のアジア諸国、トルコ、イランなどの中近東諸国、ナイジェリア等の一部のアフリカ諸国の14か国の出身者で全体の9割以上を占めており、特定の国に偏っている傾向が窺われます。また、正規滞在者の中でも中長期在留者の部類に属する人たち、例えば、留学生、技能実習生、さらには外国料理のコックなどとして我が国への入国・在留が認められたものの、その在留中に「実は私は難民です。」と後になって申し立てる事案が全体の2割を超えているほか、総じて、我が国には正規のパスポート、ビザを所持して観光客やビジネスマンと一緒に航空機でやってきて、上陸審査を経て在留資格の付与を受けて日本に入ってきた後相当な期間を経過してから難民認定申請をする者が全体の7割、不法滞在などにより退去強制手続中の段階になって難民認定申請に及ぶ者が全体の3割弱となっています。

さらに特徴的な傾向として、不法滞在者からの難民認定申請はほぼ横ばいであるのに対しまして、正規滞在者からの難民認定申請が近年急激な伸びを見せています。現在の運用では正規在留中に難民認定申請を行った者についてはその多くが難民認定申請中であることを理由に「特定活動」の在留資格が付与されるどころ、申請後6か月が経ちますと稼働することが可能となり、何回難民認定申請をしても、申請手続中である限りはこの在留資格がずっと続くこととなります。こうした制度運用上の仕組みに注目し、難民認定申請を繰り返すことで合法的にいつまでも稼働できるといったインセンティブを結果的に作り出していることは否めません。また、例えば摘発を受けて退去強制手続がとられている場合でもそのさなかに難民認定申請を行いますと、仮滞在許可あるいは仮放免許可となることがあるほか、送還についても法律の規定で停止されることとなります。昨年9月末現在の東京入管における状況といたしまして、退去強制令書が発付された後に仮放免の許可を受けた者の59.2%が難民認定申請の実績を有するもので占められており、訴訟提起に及んでいる者の24.2%と比較しても相当な割合となっています。

また、難民認定申請を繰り返す、いわゆる複数回申請に関してですが、現在は申請件数全体の2割強が複数回目の申請で占められており、また、複数回申請において、7割近くが新たな理由なく再申請に及んでおり、一般に想定されるような「新しい事情」が生じたことによるものの方が少数派となっています。

さて、現在の専門部会では、大きく3つのパートに分けた上でそれぞれの明確化を図っていく方向性で議論がなされております。

その中でパートIの「保護対象の明確化」に関しましては、難民条約上の難民と分ける形で補完的保護というものが議論されております。これは、難民条約の解釈では難民とは認め難いものの、これに準じる形で国際的な保護を要する人たちの概念として位置付けられております。もっとも典型的なものとして、内戦状態を逃れて一時的に国境を超える「武力紛争避難民」がございませう。個別具体的な迫害という点で難民該当性が認められない場合であっても本国における継続的な騒乱状態の中で生活を維持することはかなわず、その点で条約難民などと同様の保護を行うことがEU指

令などで取り決められていることもあり、我が国としても現在は自由裁量による在留配慮となっているところを、今後どのように明確化していくべきかということでの議論が進められているところでもあります。

次に、パートⅡの「手続の明確化」に関しましては、先ほど御説明申し上げたように、難民認定申請の中でも様々な申立てがありまして、中には濫用の意思云々にかかわらず明らかに難民該当性に関する根拠を有しないものもあり、最も典型的な例として、借金未返済による債権者からの脅迫や、土地の所有権を巡る争いなどの個人的事情に端を発するトラブルによる危害のおそれを主張するものなどが挙げられるほか、既に結果が出ているにもかかわらずほとんど同一の内容で申請を繰り返すものもございます。そこで、適切な方法によりスクリーニングを実施し、実質的な判断を行うものと速やかに処理することで、真に庇護ないし保護を求めている者を迅速に見出して適切な対応を図っていくことができないかという議論があります。なお、この点に関しましては、難民認定審査の公正性や質の高さが担保されることが前提ではないかとの意見も出されております。

最後に、パートⅢの「基準／ガイドラインの明確化」に関しましては、まず、冒頭で説明すべきでありましたが、難民条約に謳われているところの迫害に関して、普遍的な定義は困難であります。難民条約上では5つの事由、すなわち、「人種」、「宗教」、「国籍」若しくは「特定の社会的集団の構成員であること」又は「政治的意見」を理由に迫害を受けるおそれがあることとされております。国内法上、この「迫害」とはどのようなものとされているかという点ですが、我が国の裁判例の多くは、「通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧を意味する」としています。また、迫害の主体は、一般的には国籍国の統治機関によりなされるものをいいますが、統治機関以外の主体による迫害行為であっても、それを政府当局が知りながら放置しているような場合にも迫害に該当するものとされております。

ところで、難民認定手続におきましても事実認定及び難民該当性の判断という認定プロセスがありますが、審査の性質上、入国・在留審査における在留資格該当性や基準適合性のように、一意的に結果が定まるものではありません。そこで、これまでに示されているUNHCRガイドラインや国内・諸外国における判例・実例などを参考に、難民該当性の判断基準などとして明確化することができないかという議論があります。

最後になりますが、難民をめぐる現状の問題についての行政庁側の認識としては、大きく3つございます、すなわち、

第一点として、難民条約にいう難民には直ちに該当しないものの何らかの国際的保護を要する人たちがいて、内戦をはじめとする紛争からの被災避難民なども含まれる中で、EUはじめ欧米諸国で受入れが進められているにもかかわらず、我が国では入管法の中で規定する「難民条約上の難民」であることを判断の基軸としているため、ある種「旧態依然」としており国際標準に達していないのではないかと批判があること、

第二点として、我が国の難民認定制度がよく理解されておらず、自国の経済事情や社会治安の悪さといった日常生活や社会環境上の種々の問題点を抱えている中で、そのことを政府による「迫害」の一つではないかと考え、本来であれば人間の安全保障の観点などからの各種施策により貧困解消や能力開発といった各国政府によるガバナンスの向上を通じて国内状況を改善すべきところ、中には、観光、ビジネス、留学、技能実習等の目的により日本に入国してしばらく経った後、出身国における自身の窮状を訴えて難民としての保護を申し立てている者が相当な数に及んでいること、

第三点として、難民該当性については特段気にも留めず、過去におきましても他の在留資格にまつわる問題の中に散見されたのと同様に、出稼ぎ・定住のための一つ的手段として、難民認定申請をすることで在留資格が得られるということが一部諸国出身者による口コミ等で周知され、その結果、国際情勢の変化とは関係なく特定国出身者からの難民認定申請が顕著となっており、「ヘルプ」というよりはむしろ「チャンス」を追い求めているのではないかと思われる様相が見受けられること。

以上の三つに集約されるわけでありまして、これらが渾然一体となっていることが各界からの批判や誤解を招く原因となっていることも踏まえながら、現在議論されている、「対象」「手続」「基準」の3つの明確化などを通じまして、制度の趣旨・目的及び現状との間のギャップを埋めながら、適正な法執行に努めてまいりたいと考えております。

以上をもちまして、専門部会事務局からの補足説明とさせていただきます。

○木村座長 ありがとうございます。

それでは、最後になりますが、横田顧問からコメントを頂きたいと思います。よろしくお願ひします。

○横田顧問 ありがとうございます。御紹介いただきました横田でございます。

この専門部会では、顧問の立場で参加させていただいております。もともとは、大学で国際法、国際人権法、国連法といった分野の研究、教育に従事してまいりました。そのような観点から、ただいま山本専門部会長代行及び事務局から御説明いただきました専門部会の審議状況に関しまして、短くコメントさせていただこうと思います。

最初に、この専門部会のこれまでの審議の在り方についての私の印象を申し上げたいと思います。

この専門部会は、関係する専門分野、私が専門とする国際法のほかに行政法、難民法といった分野の専門の研究者がおられますし、また、実務畑からも弁護士の先生、民間協力団体（NGO）の代表もおられます。こういった優れたメンバーを内部に持って、大変御多忙な皆様にもかかわらず、昨年11月以来、8か月の間に11回に及ぶ会合に出席され、熱心かつ率直に御討議くださいました。さらに、関係省庁である外務省人権人道課長の山中修さん、それから、国連難民高等弁務官事務所の駐日副代表の小尾尚子さん、こういった方がオブザーバーとして参加されて、大変貴重な発言を頂いております。この専門部会はそういう意味で、そのメンバー及びオブザーバーの専門性の高さと、それから、バランスのとれた構成によって大変実りの多い議論がこれまで進んできておりまして、私自身とても充実した会合であるという印象を強く持っております。

その会合の運営に当たっては、君塚難民認定室長はじめ事務局の皆さんの大きな御貢献がございます。適切な資料提供や正確な現況説明によって専門部会の審議を円滑に進める上で貢献してくださっています。このことをまず、私の立場から指摘させていただこうと思います。

その上で何点かお話しすべきことを用意しましたが、その幾つかについては既に山本部会長代行、それから、君塚難民認定室長によって触れられておりますので、例えば補完的保護などについては、私からの説明は省略させていただき、私の専門とする国際法、国際人権法あるいは国連法の立場から3点に絞ってお話させていただきます。

第1は、日本の難民認定制度の検討及び具体的な難民認定手続におけるUNHCRの役割についてです。UNHCRというのは御存知のとおり、1949年に国連総会によって設立された難民保

護を任務とする国連の補助機関です。過去60年以上にわたり、世界の難民問題に取り組み、多くの成果を上げてきました。その功績は国際社会で高く評価されており、1954年と81年の2回にわたってノーベル平和賞を受賞しました。このUNHCRの経験と知見は、世界の難民問題を論ずる際に無視できない重みを持っております。とりわけ、UNHCRは、難民条約及び同議定書の日本を含む締約国における適用を監視する任務が与えられており、日本の難民認定制度の検討及び具体的な難民認定手続においては、UNHCRの見解や提言に関しては、相当の比重を置いた扱いが求められると考えております。その意味で、今回の専門部会においてUNHCR駐日副代表の小尾さんがオブザーバーとして参加して、適宜UNHCRの立場や方針について説明しておられるということは、大変意味のあることだと思っております。

ここで一つ問題になるのは、このUNHCRが発行している認定基準ハンドブック、ガイドライン等の日本の難民認定手続における位置付けです。一方では、これらは遵守すべき国際基準として日本の難民認定審査において準用すべきであるという意見が出されております。しかし、他方では、一般的には立法権能を持たない国連総会の補助機関が採択する解釈や見解に加盟国の公務員が従うべき規範的な性格を付与することについては、法的に無理があるという見解も示されております。実際UNHCR自身、ハンドブック等については、法的拘束力はないということは認めております。

それでは、一体これらのUNHCRが示す見解はどういうものなのかということが問題になるのですけれども、これまでの私のこの問題に対する答えは次のようなものです。長年世界において難民問題に取り組んできた国連機関の経験と知見が集大成されたものがこのUNHCRのハンドブックあるいはガイドラインです。したがって、これらは真摯に考慮すべきものと考えています。

しかしながら、法的拘束力はありませんから、これを難民認定の実務においてあたかもこれに従わなければならない規範的性質を有するものとして扱うことには問題があるだろうと思われま。具体的に言いますと、UNHCRのハンドブック等というのは、そのままマニュアルの形で難民認定の現場において使うものではなく、現場で難民調査官等が依拠する要領等の文書、これは日本の難民認定の実務に携わる人に対しては、ある種の法的拘束力を持ったものですが、それを作成するに当たって、UNHCRが出しているガイドライン、ハンドブック、こういったものの内容を考慮して、検討して、受け入れられるものは受け入れる、受け入れられないものについては受け入れられない理由を示して日本国としての見解を示す、こういった形で対応していくのが最も適切な扱いではないかと思います。これが第1点です。

それから、第2点は、国際社会は真の難民を保護するという点について、人権人道上の立場から重要な意義を認めています。この点については、専門部会も、そして、親委員会の皆様も全く異論がないところだろうと思います。しかし、他方で、国際社会は、テロ活動、麻薬取引、人身売買あるいは戦争犯罪といった国際的犯罪行為のために、又はその行為を助長・支援するために難民認定制度が悪用、濫用されることについては厳正に対応するように求めています。これは例えば9.11のテロ直後に採択された国連安全保障理事会の決議の中でも規定されており、全加盟国を拘束する決定になっております。

こういった側面から、国際社会は、難民認定制度が悪用されないように配慮するようにといいことも加盟国に対して求めていますので、難民認定制度を人権人道の観点から活用するという側面と、それ以外の国際的に重要な価値、例えば安全保障上の配慮とか国際犯罪の取締りといった価値の要請とどう調和させていくかという課題があるということを指摘させていただこうと思います。

これが第2点です。

最後に第3点として、本日の専門部会で出てきた問題ですけれども、現在私どもの専門部会で議論されていることの一つに、難民不認定の場合は理由を明示するということが現在の取扱いですけれども、さらに、認定した場合にも、認定するということの決定を通知するだけでなく、理由も示した方がよいのではないかという議論が出されております。

私もその議論には一定の意味があると思っておりますが、これを進める場合には、私の専門分野からの観点で申しますと、難民を認定するという事は、難民が発生した国の人権状況、政治状況、法律適用の状況、こういったものについて判断を下し、これを批判をすることになりますので、この点については外交上の配慮が必要な場合が出てくるだろうと思われまます。この点については、法務省の難民認定審査関連部局レベル、あるいは難民審査参与員レベルの判断だけではなく、場合によっては外務省の関連部局、とりわけ国際法局や関係する地域局と協議をし、調整をした上で進めないと微妙な外交問題に発展する心配もあるのではないかと思います。認定理由を公開するに当たっては、こうした点に配慮する必要があるだろうと考えます。

以上3点について指摘させていただきました。

○木村座長 ありがとうございます。

それでは、いかがでございましょうか。大分時間も押しておりますが、ただいまの3つの御説明について御意見ございましたらお願いしたいと思っておりますが、いかがでしょうか。

どうぞ。

○ノレーン委員 どうもありがとうございます。英語ですみません。通訳をしてもらいます。

コメントと質問をさせていただきます。まずは、専門部会の皆様はこの進捗状況の報告をいただいたことで、これまでの議論の状況とこれからの課題が分かるようになったので、ありがとうございますと言いたいです。

日本の状況については、2つのことが言えると思えます。まず1つは、ある意味で非常に厳しく制度を運用しているということで、人道的な配慮で受け入れている難民の数もそんなに多い数ではありません。したがって、まず難民認定数を増やしていかなければいけないというのが1つと、あともう一つは、複数回申請の例で見られるように、この国に必要以上に長くとどまろうとしている人たちがたくさん増えているということで、複数回申請をどこかで終えるというようなことが必要だと思えます。

難民認定数を増やすという意味では、UNHCRのガイドラインをただ全て受け入れるわけではなく、必要なものを選んで見習っていくということも必要だと思えますが、今日の配付資料の中で難民認定の数字が出ていましたが、申請件数がとても多いのに対して、実際の難民認定をされている数は非常に少ないです。人道的な配慮で受け入れた数にしても、5年前に比べて随分と少なくなっていることが分かります。

難民の認定数に関しては、このように実際認定される数が少ないのは何かしら問題があるのかもしれないかもしれません。それは、日本の保護制度に問題があるのかもしれないですし、それがどのように運用されているかという点で問題があるのかもしれないと思えます。また、UNHCRが行っている難民の定住化に関わるプログラムというのがあり、ヨーロッパではよくあることなのですが、ある一定数を各国に割り当てて、その範囲内で難民を受け入れるという制度があります。この件について専門部会の方で議論がなされたかどうか分かりませんが、また、日本でも恐らくこれは取り入れて

いないのかもしれないと思うのですが、このUNHCRが行っている難民の定住化に関する取組については、議論していただく余地があるかもしれません。

このUNHCRの取組は、まず日本にとっては、ある意味本当の難民の数を増やすということにつながりますし、また、日本のイメージを良くすることにもつながると思いますので、もしもまだ御議論なさっていないようでしたら、難民認定数を増やすという観点からも議論していただいたらよいのではないかと思います。

ありがとうございます。

○木村座長 いかがでしょうか。どなたか。

どうぞ。

○滝澤委員 今のノレン先生の意見について、ちょっとコメントさせていただきます。

まず、私は30数年前に法務省入管局におりましたが、当時から比べると入国管理局の透明性なり能力が非常に高くなってきたという印象があります。そういう中で、この専門部会はずまく機能しており、座長のリーダーシップもあり、とても有意義な部会になっていると申し上げたいと思います。

それから、日本の難民受入れの数が非常に少ないということは、外国から、また国内でも強く批判されていることです。これは国際社会における日本のイメージも悪くしています。しかも、なぜこんなに少ないかについて誰も説得力を持って説明ができない、理由についての共通理解がないという問題があります。私自身は、そもそも日本に救いを求めて来る本当の難民は少ないと考えています。認定されるのは500人に1人とか、認定されてもその後の日本社会への受入れや経済的自立が厳しいなど、欧米諸国でなく日本を選ぶインセンティブが小さいからです。それにしても3260人の申請に対して認定が6人というのはあまりにも少な過ぎると感じます。では、ほかの大勢の申請者の目的はなにかというと、やはり稼働目的が大きいのだらうと思います。

ならば、どうしたらいいのか、どういう対応策があるか。救われるべき難民を増やし、日本の評判を回復するためにどうしたらいいかということですが、一つはこの部会で検討されている「補完的保護」を導入することだと考えます。これによっていわゆる「紛争難民」などを含めてより多くの保護を必要とする人々が救われる可能性があり、難民が日本に来るインセンティブが大きくなります。もう一つは再定住事業の拡大です。日本の再定住事業は2010年から始まっています。日本での定住の厳しさなどがあり、残念ながらあまり人気がなく、4年間で63人、本年度見込まれる30人程度を合わせても90人程度しか来てくれませんが、十分な定住支援策を伴った再定住事業であれば、来日希望者も増え、日本が受け入れる難民の数を一挙に増やすのに効果的です。

それから、稼働目的の申請者の目的は働くことですね。働きたくて日本に来るわけです。でも、難民認定制度の中では働くために来日する人たちは排除されてしまう。他方で、最近では外国人労働者をもっと受け入れよという議論があり、まさにこの懇談会がその問題を検討されているわけです。難民認定では「働くことはけしからん」という議論がある一方で、外国人労働力受入れでは「働ける人に来てもらいたい」という議論があるわけで、同じ法務省の施策の間に整合性が見えません。1つのアイデアとしては、働きたくて来た申請者に何らかの形で働く機会を与えるということもあるかと思います。働くことを希望してわざわざ来日した数千人の人々を全員国に帰すというよりは、何らかの形で労働力として活用するという道もあるのではないのでしょうか。

○木村座長 ありがとうございます。部会長代行、何かコメントございますか。

○山本代行 まず、今の第三国定住等の話ですけれども、まずはこの部会に与えられた先ほどの資料の2ページの最初にあるミッションの部分について、直接には議論をするということがまず第一でございまして、実はこれをやるだけで非常に大変であるというのが率直なところでございます。もしも更にミッションを拡大してということであれば、それは、こちらの親会合の方で改めて決めていただいた上で、専門部会で議論をするということになるのではないかと思います。

それから、難民認定の申請者の数は増えているけれども、難民認定数は増えていないという件でございすけれども、この点については、やはり原因を細かく分析する必要があるかと思います。一方で、日本の現在の制度、立法あるいは実務において本当に難民の認定が適正に行われているかどうか、適切に行われているかどうかを考えなくてはいけないということが一方にありますけれども、しかし他方では、今、滝澤委員が言われましたように、申請をしてくる人の中に濫用的な申請者がいるといたしますか、かなり多いということも確かでございますので、私どもといたしましては、数だけでなかなか判断をすることはできないと。ただ、やはり構造的に難民認定の手續に問題があるとすれば、その点は見直していかなくてはいけないのではないかとということで現在議論を進めているという状況でございます。

○木村座長 ありがとうございます。

高橋委員、どうぞ。

○高橋委員 今、御指摘のとおりだと思うんですけれども、そういう意味で検討をもう既にされたのかもしれませんが、例えば25年度でしょうか、申請件数3,260件で、それに対して認定数が10数件あるいはその他の庇護数も151件になっているわけですが、したがって、3,260が結果的にどういうふうに振り分けられたのか、どういう理由で幾らの人が却下され、それから、どういう理由で認定されたのか、そこについて公表はできないにしても、少なくとも例えば委員会で内訳についてある程度教えていただかないと。正当でない理由で申請している人が多いというのは、何となくは分かるんですけれども、実際この数字がどういうふうに振り分けられたのかというところを拝見させていただかないと、それ以上議論ができないような気がします。専門部会では、具体的な数字に基づいた議論あるいは数字があって、かつそこが議論されたのかというところを教えてください。

それに関連して、その他の庇護数について、21年から24年の間に501から112に激減しているわけですけれども、その理由が分かれば、今私が申し上げた疑問を解く鍵にもなるのかなという気がするんですけれども、いかがでございましょうか。

○中山委員 私も実はお聞きしたかったのは同じところなんです。それともう一つは、先ほど滝澤委員が日本には真の難民はあまり来ない、それはどういう意味なのかと、そういったことを教えてください。実態が分からないと何ともこの数字が理解できないというか、報告はおっしゃるとおりかなと思いつながら、議論が進まないのではないかと思います。

○木村座長 事務局、今の数字について分かりますか。少しお答えいただければと思います。

○君塚難民認定室長 3,260というのは昨年一年間の難民認定申請数でございます。その中から6件を認定したということではなく、これもまた昨年一年間の認定数ということでございます。不認定になった理由というものを一個一個精査・分析するというのは大変な作業でありまして、3か月間のデータ抽出でございますけれども、難民認定申請における個々の申立理由に基づきまして、

若干の類型化を図っているところがございます。

本日は時間の関係もございますので、不認定がなぜ大多数を占めるのかという背景事情の説明は今の御指摘を踏まえて今後検討いたしますけれども、例えば借金でありますとか相続争いとかという個人的な事情というようなことでいろいろ話を聞いてみても難民該当性は結局見いだせなかったというのもございます。それから、数的に最も多いのが政党間の争いでございますけれども、これもAという政党に所属する、Bという政党に所属する者の中で殴り合いの喧嘩とか脅迫という抗争みたいなものが生じたなどという申立てがあるわけですが、これについても大方は本国における治安維持のガバナンスだとか当事者間における人間関係をつぶさに見たときに、政府による迫害又はそれに準じるものとして認めるには至らず、なかなか難民認定に行きつかないということがございます。最近急激に増えているネパール国籍者からの申請で圧倒的に多いのが、特定の集団から政治的な寄付金を求められてそれを払わないから迫害のおそれがあるという申立てのケースでございます。傾向として本国政府における迫害、あるいは本国政府の迫害でなくても本国政府が十分に治安維持等々を図っていない、むしろ無政府状態に近く当事者の保護がなされていないということで迫害と同視するほどのものとは認められなかったというものが相当数を占めているわけがございます。こと細かになぜ残りの大多数が不認定なのかというところについては、傾向的には今申し上げたとおりでありまして、多くの事例においては、本国政府による迫害ないしは本国政府が事実上黙認している中で非国家主体が迫害を加えているという事実の判断には至らなかったという総論的な説明になるわけでございます。

○木村座長 どうぞ。

○渡邊委員 部会の方の渡邊です。

先ほど庇護数のところで人道配慮が501から112に減ったと、これは入管の方から説明があるんでしょうけれども、私の弁護士としての実感からすると、やはり21年ごろというのは、まだミャンマー情勢が非常に悪くて、この501の恐らく8割、9割の人はミャンマーの人だったと思うんですね。ミャンマーの民主化といったものが言われる中で、ミャンマー人に対する、申請者に対する人道配慮というものもなくなってきたのかなというふうに思っています。それと、その当時の難民認定も8割、9割はミャンマー人だったわけで、今その数が減ってきているのもやはり認定に影響しているのかなというふうに思っています。

私、滝澤先生とは意見を少し異にするのですが、難民認定をされておかしくない人たちはたくさんいるというふうに思っています。たくさんといっても、それが1,000人、2,000人という意味ではないんですけれども、少なくとも私の感覚からいけば3桁いってもおかしくないという実感があります。実際に入管で認定を受けられなかった、あるいは参与員の下でも受けられなかった人について、参与員制度が導入された後で20人以上の人が裁判で難民不認定処分を取り消されて認定されている人たちがいるんですね。それは、この難民認定者数の中に入って、20人以上の人がそこに入ってくるんですけれども、そういう人たちがいるというのも実数としては御認識をいただいた方がいいのかなというふうに思っています。

ですから、私は部会の中でやはり基準をもっと明確にしていく、そういう確立をしていくべきだということを言わせていただいている方ですけれども、そういった日本の難民認定の水準を高める中で濫用の問題についても対処していくということが必要かなというふうに思っています。

○木村座長 ありがとうございます。懇談会の委員から出た質問の一部はお答えいただけたと思い

ます。どうぞ、吉川委員。

○吉川委員 これは議論の仕方についての注文なんですけれども、先ほど山本代行の方から今、例えばなぜ日本は難民の認定数が少ないのかというような議論をする暇がないと。つまり与えられたミッションはそういう問題じゃないので、与えられたことをやるだけで精いっぱい、もっと根本の問題まで踏み込んだ議論はできないというお話があったと思うんですけれども、私、実は技能実習生の分科会のメンバーをさせていただいた時にも感じたんですけれども、やはり土俵を設定する時に、できればこの親懇談会の方でどういう観点からどういう問題点を議論すべきだということをまず議論して、それに基づいて分科会なりあるいは専門部会なりがどういうミッションをやるのかということをおおきく決めて、その上で議論するのがいいのではないかなというふうに思うんです。

私、技能実習生の時には技能実習制度というのが果たして本当にうまく機能しているのか、場合によったら、それを廃止して別の制度を作るということも考えるべきじゃないかという意見を持っておったんですが、どうも事務局等の選ばれた例えばヒアリングの対象とかそういうのを見ていると、そういう議論ができていく土俵設定になっておりまして、大体技能実習制度を継続するということを前提にしたような議論の仕方しかできなかったということは非常に残念に思っております。今回もこの難民認定制度についても、一番の根本の問題は、なぜ日本では難民認定が少ないのかというようなことにあると思うんですが、今までいろいろ御議論されていたようなことをもうちょっと突っ込んで議論することが非常に重要ではないか。その上で、もし濫用的な申請があれば、それをどうするかということをおおきく議論するということが非常に大事ではないかなと思いますので、やや今までの経緯と関係ないことを申し上げて申し訳ありませんけれども、そういうことを感じましたので、一言申し上げます。

○木村座長 では、吉村委員、どうぞ。

○吉村委員 全体の議論の取りまとめについて言うならば、現場の方たちは実際に複数申請に対する対応をどういう風にしようかと本当に悩んでいらっしやると感じます。だから、その問題の解決策の対応について政策懇談会に議題として提示していらっしやるというのも分かります。ただ、いろいろな委員の意見や実際に対応していらっしやる方などにお話を聞くにつけ、やはり日本の難民受入れに関する構造的な問題だと思います。ですから、吉川先生が今指摘していらっしやるように、やはり構造的な問題を実務の問題と一緒にどう議論するかというのは、非常に難しい議論で、もちろん（実務の問題に）限定して議論するということもあり得るでしょうが、その限定した議論の中でもどういう構造があるからこういう問題が起こっているかということは、やはりこちら（政策懇談会）でも専門部会でも指摘をして、ちゃんと文書で残しておくということはすごく大事だと感じております。

特に今何人もの方が指摘なさったように、なぜ日本では難民認定数が非常に少ないのか。これは以前にも懇談会の席で申し上げたのですが、日本だと申請が認められないのではないかという理由で難民として認められそうの方が来ていない可能性もある。それはやはり国際社会の中において、日本が難民の受入れについてその姿勢をきちんと示す必要があります。今後21世紀の日本は難民に対してきちんと受け入れる準備があるのだと示すことです。だから、難民が逃げてくるのは欧米だけではなくて日本という受入れ国もあるのだということを国際社会に示していくということは、やはり見て分かる形で示す必要があるでしょう。それから、難民認定申請に来ている方たちの中で認定をどうしていくのかということをおおきく考えたとき、ちゃんと難民として認められるべき人たちが認

定から漏れないような形で審査をしていけるような仕組みが必要です。要するに難民の認定基準をどう認定するのかという面では、きちんと欧米の基準などに習った、ある程度国際社会に合わせたようなやり方でやるべきであり、今の国際社会の在り方というのを示していくことが重要ではないかと思います。

ただ、やはり私が心配なことは、この日本の難民受入れの数字の小ささを見てみると、今まで厳しくやってきた難民認定をそのまま厳しくやっていけば当然どんどん数は少なくなるので、やはり国際社会の中においてこういった基準やガイドラインが他の先進諸国であるのか、例えば日本が決めた中においても、こういうところはもう少し国際社会の状況に合わせて難民受入れの成果がある先進諸国の認定を参考にして進めようとか、考えていく必要があると思います。また分かりやすいケースを言うならば、例えばジェンダーに基づく迫害については当初の難民受入れの議論を日本政府がしていた時は恐らく全く出てきていないものだったと思います。そして、ジェンダーに関連する迫害の問題はもう現在の国際社会においては当然のこととなっていますし、法務省の方でもそうしたことは捉えていらっしゃると思います。そういうことを考えたときに、現在の日本の制度の構造のどこに問題があって、実際の難民認定の数字が少なくなるのか、そして、審査の面でこれだけ厳しくなっているために、難民認定にふさわしくない人かふさわしい人かということが見えづらくなっているのではないかということが一点と、それともう一点は、やはり再申請については、就労目的もあるかもしれませんが、再申請を幾度も繰り返すといったケースというものがなかなか除外できない現場のジレンマというものがあるのをどういうふうに実務的に考えていくかということがあります。ただ、これらの2つは、互いにつながっている構造的な問題かというふうに捉えております。

○木村座長 ありがとうございます。いろいろ御意見は出ましたが、時間的な制約というのが非常に大きな条件になっておりますので、ですから、ある程度やむを得ないことなんですけれども、やはり専門部会を発足させるタイミングと申しますか、その辺にちょっと問題があったように座長として感じております。といいますのは、先ほど吉川委員がお述べになったことですけれども、この懇談会である程度議論をして叩いて、そこから出てきた問題点を整理した上で専門部会を発足させないと、吉川委員のような御不満と申しますか、そういうコメントはどうしても出てきてしまうというふうに思います。そういうことで、問題の大きさとい申しますか、割合焦点が絞られた問題かそうでないかということもあるんだと思います。特に難民の問題は、日本のイメージということが出てきていましたけれども、やはりなかなかピンポイントで絞りにくいイシューだと思いますので、その辺事務局と調整をして、今後どうやって議論していくか考えたいと思いますので、今日は時間の関係もありまして、ここまでとさせていただきます。よろしゅうございましょうか。

私、こちらの不手際かもしれませんが、懇談会と専門部会が対立するような雰囲気になって心配したので、その辺調整をさせていただきます。

どうぞ。

○山本代行 一言だけ申し上げますと、もちろん最終的なミッションとしてはどのように制度を改めていくかということ議論しているわけですけれども、もちろん背景的なことについても併せて議論しておりますし、最終的な報告書の段階では、当然難民認定に関わる現状や問題点についても指摘をさせていただくつもりでございます。

それから、今日申し上げたところで言えば、例えば補完的保護の問題であるとかあるいは複数回

申請の制限の可能性といった問題は、それぞれが、極めて大きな、重要なテーマでございまして、議論の対象を限定・縮小したものではないという点につきまして、私の先ほどの説明を補足させていただいた上で、御理解をいただければと思います。

○木村座長 ありがとうございます。

○ノレーン委員 懇談会が専門部会の検討事項について提示することは重要だと思いますし、もし補足的な検討事項を懇談会が提示するのであれば、それについて専門部会でも議論していただくというのがあるべき姿ではないかと思います。

ひとつ質問があります。日本ではUNHCRとの定住化プログラムが存在しないと思う、という私の発言は誤りでした。定住化プログラムが存在することをお教えいただき、例え限定的なものであったとしても、とても心強いです。受入れの割り当て数は国によって異なるのですが、日本の受入れの割り当て数を教えていただけますか。例えば、アメリカではそれは約 80,000 人で、スウェーデンでは約 1,900 人です。現在のプログラムで日本がどのくらい受け入れているのかお教えいただければと思います。

○横田顧問 現在、日本はパイロットケースとして過去4年にわたり、タイの難民キャンプにいるミャンマー人難民の受入れを実施しておりまして、受入数は年間30人程度とされております。家族のいる就労が見込まれる人を中心に受入れを実施して、予定していた3年が終わったところでもう少し状況を見ようということになって、2年延長されたというのが今の状況です。そういう状況について、専門部会でも議論はありましたけれども、直接のテーマとして深く議論するということはこれまでやってきませんでした。御指摘のとおり、今後、外務省等関係省庁からも情報を得て、専門部会でもこの問題を検討していきたいと思います。

○木村座長 ありがとうございます。

ちょっと議論が尻切れトンボのような形になって、座長としては大変心苦しいんですけども、専門部会との合同の会合は以上、ここまでとさせていただきます。是非もう一度近々にこのようなスタイルの会合をやりたいと座長として思っております。時間的な制約がありますので、どうなるか分かりませんが、是非御協力をお願いしたいと思います。専門部会の先生方、どうもありがとうございました。また今後ともよろしく願いいたします。

(専門部会委員 退室)

3 外国人労働者の受入れについて(4)等

○木村座長 それでは、時間が大分押しましたので、やはり私の心配どおり第3番目の議題は次回回しということになってしまいそうですが、次の議題「外国人労働者の受入れについて」に移りたいと存じます。

まず、前回の会合で積み残しとなりました事務局作成の「外国人労働者の受入れに関する検討について」と題する資料について御議論いただきたいと思います。また同時に、先月閣議決定されました日本再興戦略改訂2014と骨太の方針2014に盛り込まれました外国人材の活用に関する事項についても事務局から説明をしていただきたいと思います。よろしく願いいたします。

○事務局 事務局から説明をいたします。

まず、「外国人労働者の受入れに関する検討について」という資料でございまして、既に前回会合でも説明させていただいているとおり、外国人労働者の受入れに関しましては、この政策懇談会

の中で様々な意見を頂いているところでございます。今後、出入国管理行政全体に関する報告書を作成いただくこととなりますが、この外国人労働者問題については、これまで頂いた意見を事務局で一度整理してお示しした上で、追加すべき事項等について御意見を頂き、報告書の内容を充実させていきたいと考え作成したものでございます。

本資料では、前半に政府の基本方針等について簡単な説明をさせていただいた上で、4ページの下の6から本政策懇談会での主な意見をまとめさせていただいております。項目につきましては、4ページ下の(1)の高度人材の受入れの推進、5ページ下、(2)の経済社会状況の変化に対応した専門的・技術的分野の外国人の受入れの促進、8ページの(3)の人口減少時代における外国人の受入れの在り方、10ページ(4)の介護分野での外国人の受入れというように整理をさせていただいております。事務局といたしましては、本日頂戴する意見を踏まえ、報告書の取りまとめを進めさせていただきたいと存じます。

続きまして、日本再興戦略等に盛り込まれた外国人材の活用等に関する事項について説明をさせていただきます。お手元に抜粋を用意させていただいておりますので、そちらを御覧ください。

出入国管理行政の関係では、大きく技能実習関係、高度人材関係、その他の外国人材の活用関係、国家戦略特区関係、観光立国関係の5つの事項が盛り込まれました。

まず、第1は技能実習制度の見直しになります。1ページの一番下の囲みを御覧いただきたいのですが、国際貢献を目的とするという趣旨を徹底するため、制度の適正化を図るとともに、対象職種の拡大など外国人技能実習制度の抜本的な見直しを行い、所要の法案を提案することとされており、以下、黒丸で示されているとおりでございますが、管理・監督体制の抜本的強化、対象職種の拡大、2ページに移りまして、実習期間の延長、受入れ枠の拡大という事項が盛り込まれております。これらの事項につきましては、対象職種の拡大は年内、そのほかの施策は2015年度中の施行を目指すということとされております。

次に、2ページ目の高度外国人材の受入れにつきましては、2番目の囲みにありますとおり、優秀な人材を我が国に呼び込み、定着させることを目的として省庁横断的な取組を実施するというようにされております。特に留学生の国内企業への就職拡大のための施策に重点が置かれた記述となっております。また、下から3行目以下になりますけれども、高度人材ポイント制について、手続などを分かりやすいものとするということが求められておまして、今後入国管理局といたしましては、改正入管法の施行に向けた政省令改正において実現していくこととしております。また、高度人材ポイント制の運用につきましては、その下の囲みにありますとおり、認定件数に関する数値目標が設けられておりますが、お手元にお配りしました月別の認定件数の推移の資料を御覧いただきたいのですが、こちらの懇談会で提出していただきました報告書に基づきまして認定要件等の見直しを行って、新しい制度を施行しております昨年の12月以降、その数が着実に増加をしているところでございまして、6月末までの累計で1,556件となっているところでございます。

次に、2ページの下から3ページになりますが、外国人材の活用に関し、建設・造船分野、製造業、介護分野での外国人材の活用が盛り込まれております。まず、3ページ、2つ目の囲みにあります建設分野での外国人労働者の受入れにつきましては、既に当政策懇談会で説明させていただいているものでございますけれども、さらに建設業との間で人材の相互流動が大きい造船業につきましても同様の措置をとることとされております。

次に、製造業につきましては、3つ目の囲みにあるとおりでございますが、企業グループ内の外

国人従業員が短期間転勤して、必要な技術等を修得するなどの活動を行うことができるよう、本年度内に制度設計を行うこととされております。

次に、介護分野につきましては、4つ目の囲みにありますとおり、介護福祉士等の国家資格などを取得した外国人留学生が引き続き国内で活躍できるよう在留資格の拡充を含め、年内をめどに制度設計等を行うこととされております。

次に、4ページの国家戦略特区関係でございますけれども、ここでは主に下から2番目の囲みにございます外国人家事支援人材の受入れについて説明させていただきます。

これは、女性の活躍促進や家事支援ニーズへの対応等を目的として国家戦略特区において試行的に行うものでございまして、地方自治体による一定の管理の下、企業雇用を前提として制度の検討を進め、速やかに所要の措置を講ずることとされております。

最後に、5ページ目の観光立国関係では、5ページ下から6ページにかけての囲みにありますとおり、ASEAN諸国に対する一層の査証緩和措置、海外富裕層を対象とした長期滞在制度の導入、地方空港等の出入国管理や情報分析に関する物的・人的体制の整備、それから、クルーズ船乗客の出入国手続の一層の円滑化措置、最後に国際会議参加者等を対象としたファーストレーンの設置について記載されているところでございます。

続きまして、同じく6月24日に閣議決定されました経済財政運営と改革の基本方針2014、いわゆる骨太の方針について説明させていただきます。お手元の抜粋を御覧ください。

出入国管理行政に関しましては、1ページ、2つ目の囲みにあります外国人材の活用関係、3つ目の囲みにあります2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催に向けた取組ということで記載されておりますが、それぞれ先ほどの日本再興戦略と同様の内容が盛り込まれております。また、2ページの囲みにありますとおり、治安面での対策が取り上げられておりまして、良好な治安を確保するための対策の一つとして不法滞在対策が盛り込まれているところでございます。入国管理局といたしましては、関係省庁等と連携をいたしまして、これらの施策を実現するため具体的な制度設計等に取り組んでいくこととしております。

以上でございます。

○木村座長 ありがとうございます。

この件につきましては、多賀谷座長代理の方から文書でコメントのまとめを出していただいております。そのほか、今日は吉村委員からもペーパーで出していただいておりますので、まず多賀谷座長代理と吉村委員から伺って、その後に御欠席の鈴木委員及びロバーツ委員の意見書について事務局から説明をいただきたいと思っております。

それでは、多賀谷座長代理、よろしく申し上げます。

○多賀谷座長代理 私のペーパーは、留学生の卒業後の進路という視点から切り込んだのですが、これは理由があります。先ほど吉川委員から難民の専門部会も、それから、私が分科会長をやらせていただいた技能実習もあらかじめ決めていて、発展性がないような議論をしてもしょうがないんじゃないかというようなことをおっしゃいまして、これは実際上、入管の理由ではなくて外野からそういう制度の仕組みを押しつけられてきたところがあって、それに対応しなければいけないと。ただ、おっしゃるように制度全体を作り直さなければいけない時期に来ている、そのことは事実だと思いますけれども、それを半年弱の時にはとてもできないといえますか、例えば韓国のような真似をして、ただ単に単純労働者を入れるというのは、日本の今の現状の例えばNHKのテ

レビや何かに対する国民の反応から見て、とてもそれは無理だろう。それはやはりかなりの検討を必要とすると、そういう趣旨で分科会報告書ではまとめのところにその思いを書いたわけです。これからはゆっくりそのことは親会で議論しなければいけないということで、まずはこういうふうに出したと。

最初にこれを書きましたのは、今現在、一方において技能実習といいますが、ブルーカラー的な方をどう入れるかという話をして、他方において高度人材という話があります。しかし、ブルーカラーを入れることについてはなかなか難しい問題があつて限定的になっていますが、高度人材、制度は作りましたけれども、余り入ってこない。難民と同じようなもので入ってこない。制度等を作っても入ってこないというところがあります。

それで、高度人材のところの先ほどの日本再興戦略のところでもありましたけれども、結局その間をどうするかということが問題である。その間というのは、基本的に大学を卒業した留学生がその後どうなっているか。大学を卒業した留学生が日本に定着するというのはいくつの在り方だろうと思ひまして、それに限定して今日は意見を出しました。

現在、日本で留学生が大学を卒業してどうなるかという、本国に帰国する、若しくは、就労資格に資格変更して、日本での滞在を継続する。それから、大学院への進学、理系で大学院に進学したらそれはいずれ高度人材への移行の可能性がある、そういう道になるわけですが、それから、もう一つの例としては、どうも学部卒段階あるいはマスター卒段階で研究就職環境のより良い第三国に出てしまっている、そういうことも結構ございます。いずれにせよ、我が国の制度ではこういう就職活動期間として卒業後1年間仮の滞在ができると、そういう仕組みを定めております。そして、実績としては年度によって違いますが、入管の資料によりますと、各年1万人前後が資格変更して日本にそのまま滞在している。ただ、その場合に申請者の9割程度が変更許可を受けている。不許可の例は1割にしかすぎないというわけですが、頂いた別の資料では、それは潜在的な希望者の半数程度であるというような指摘もございました。入管の方にもお手伝いいただきまして、大体の推測ですが、1国だけですが、中国人留学生は過去20年間におおむね30万人から40万人ぐらいが延べで留学していて、そのうち10万人程度が資格変更したのではないかと推測できます。正式な資料ではありませんけれども、そういう形になりました。

他方、ほかの国ではこういう卒業後の留学生はどう対応しているかということですが、安定的就職移行以外の卒業後の仮の滞在可能期間としては、添付してありますEUの資料から見たのですが、例えばオランダのように1年若しくは3年というものもありますけれども、日本よりも短いオーストラリア、フランス、フィンランドは6か月、そして、ドイツは18か月と期間は様々であります。それから、滞在根拠は日本よりもちょっと多様性がありまして、日本と同じように卒業後の就職活動のほか企業活動、それから、有給就労とか企業内職業研修、就職オリエンテーションとか様々な理由で仮の滞在を数か月あるいは1年若しくは3年認めているという例がございます。

そこで、今後留学生が卒業後日本にそのまま資格変更でいるのを私はもう少し増やした方がいいだろうという気がするのですが、その場合、現行の基準はどうなっているかということですが、おおむね1つは在留資格該当性、上陸基準省令適合性、入国と同じような基準があつて、実際には消極要件に該当している場合には認められないと。他方において、大学卒及び専門学校卒で技術、人文知識・国際業務という在留資格に当てはまる分野に就労する場合には、原則資格変更

を認めるという方針がなされているようであります。そして、大学等で専攻した分野と就労分野の対応関係を求めると。要するに大学で勉強したことを生かして就労する場合に認める、そういう方針だったわけですけれども、専修学校はともかくとして大学について最近それを緩和しているという運用がなされているようであります。

今後の在留資格変更基準の在り方ですけれども、どうもその運用があくまで運用にとどまっています、基準がいまいち明確化していないと。その意味において、留学生が卒業する時もどういう形ですれば就労できるか、就労資格に変更できるかということが分からなくて諦めて帰っている例があるのではないかと。もう少し基準を明確化して、卒業生に門戸を開いた方がいいのではないかと。要するに留学生というのは卒業するまで5年以上日本に滞在していて、日本社会をある程度理解している人材なわけです。その人たちのうち日本にいたいという人を意に反して本国に帰国させることは、やはり極力避けた方がいいだろう。特にその場合の卒業した時点での点での評価ではなくて、長期的視点でそれが高度人材の卵として育っていく可能性というものがある程度積極的に評価してもいいのではないかと。特に問題なのは、より条件のいい第三国へ転出してしまっている留学生が結構いる。多分これは理系の場合がある程度あるんだろうと思います。要するに日本人も含めたオーバードクターの問題でしょうけれども、そういう形でなかなかいけないというようなところだと思います。

そして、もう一つの問題点としては、これは日本人も含む大学生の就労傾向というのは、かつてのようにいわゆるホワイトカラーに限らない、いろんな形で多様に就職している。それにどういふふうに対応するかというのが問題だろう。特に理系はともかくとして文系学生の留学生の場合には、専門性、技術性という要素はかなり希薄化していて、現実にはそれはアルバイトとして在学中もサービス産業において実質的に労働力として扱われている。そういうことをどう評価するかということを考えなければいけない。それから、今のところ大学卒についてはかなり門戸を開いているのですが、それでも、専修学校卒については従来どおりのやや厳格な運用をしているらしいですが、それも専修学校と大学卒というのは二流、三流の大学だとかなり相対化していますので、日本人学生の場合も。それをどうするか。それから、EU諸国では先ほど言いましたように自営業とか起業にも門戸を開放しているわけですけれども、日本でもこういう運用としてある程度認めていると思いますけれども、もっと広く認めるのが必要なのではないかと思えます。

最後に、これは違う視点ですけれども、交流人材の活用といいますか、就労資格として資格変更するというのは日本にずっといるというわけですけれども、これから日本とアジアとの間は経済交流が活発になるといいますか、全体が経済圏になる。そうすると、従来も実は短期滞在で日本にやって来て、日本に数か月いて、外国人登録証明書も実はとって、そこで商活動をしていると、そういう人たちがいたわけです。それはどんどん今後増えるだろうと、そういう人材を日本に在留し易くするような仕組みを作らなければいけない。それはアジアレベルにおける経済交流を活発化させるための貴重な人材を、そして、日本語ができる人材を育てるという方向だろうと思えます。

以上です。

○木村座長 ありがとうございます。

では、吉村委員。時間が大分押していますので、すみませんが。

○吉村委員 分かりました。時間をとらないようにこのメモを作ったつもりだったのですが、お時間を頂いてありがとうございます。

今回、特に私がメモを作りましたのは、以前懇談会の場でも話題になった時に発言した内容と重複しておりますが、外国人の家事支援人材の活用という点についてです。今回の政府の文書では、働く女性への支援の面から外国人の家政婦さんを入れるということが提起されていますが、そういう提案に対して、私自身は反対です。まず第1にこちらのメモにも書きましたとおり、女性の活躍推進、家事ニーズのためと書いてありますが、それは日本社会の女性の実態とは大きくかけ離れています。一見すると、確かに女性の活躍推進、家事ニーズのために家事支援者を入れるというふうに言うと、ああ、そうなのかなと思われるかもしれませんが、実際に家政婦さんが必要な人たちというのはどういう人たちなのかということを想定したときに、極めて一部の人であるということが問題になります。

例えばそれが高所得者層に限らず、安い外国人労働者が入ってきた場合には、中所得者層まで対象が広がるという可能性もありますが、そうした場合に、では一体何のための家事、育児支援なのかということを我々は考えなければならないということです。現在、一番支援が必要な対象というのは勤労や子供の保育で苦勞しているシングルマザーと言われるような母子世帯の母親や実際に女性に活躍してほしいという対象としては、再就職を考えている既婚女性一般です。ですから、そうした支援を最も必要とする女性たちを考えた場合に、今回の外国人家政婦というのは実際には全く関係のない措置・提案であるということが言えます。

そして、日本ではここ数十年、男女平等や女性の社会進出の条件を議論する際、真剣な討議が行われてきて、政府の方では男女共同参画社会として議論し、そしてまた、厚生労働省などを中心として公共政策に基づく保育施設の拡充や女性の働きやすい労働環境とは何かといったような議論が丁寧に、丁寧に議論されてきました。今回の提案と措置は、そうした従来の議論に反する性格を持っているものとしか言いようがありません。

例えば、今年のベビーシッター事件というようなケースを考えた場合に、いろいろな状況で働かざるを得ない女性、母親への支援というものは根本的にどうあるべきものかというふうに考えたときには、生活保護や児童手当などの既存の制度の拡充や保育所の充実や病児保育の充実などの面、様々な形で拡充をしていくということで対応していくべきで、長時間労働をしなくても生活していける仕組みというのを公的に整備していくということが一番です。

ただ、それができないとするならば24時間保育などの検討も求められていくということになると思います。

必死に働く女性たちが求めているのは、基本的に公的な制度や支援の整備やサービスの充実です。決して民間のサービスの選択肢ではないですし、それがまた中所得以上の人たちに向けられたものと言われたときに、女性の活躍推進、家事ニーズのためというふうに言われても考えの基本に大きくずれがあるとしか受け取られないと思います。

補足で申し上げておきますと、仕事で出張する親のためのお泊まり保育というのは公的な制度でも存在しております。また、個人的には私自身、24時間保育は望ましくないと考えていますので、それが必要な状況や男女ともに家事、育児をできるような状況にないような現況こそ改善すべきだと考えております。

また、政府の男女共同参画でも議論されているように、家事、育児は男女で担うものであり、女性の活躍推進のための家事支援という言い方そのものが問題になるかと思われます。しかも、そこに外国人を家事労働者として入れることによって、家事、育児は女性がすることといった伝統的な

性別役割分担を固定化することに加えて、お手伝いさん、メイドといった形で女性の中にヒエラルキーを作る危険性があります。また、いずれにしても保育士、場合によっては介護士などの労働条件の改善や引き上げが妨げられるといったことも指摘できると思います。

メモの裏のページの方にまいります。反対する第2の理由としては、外国における外国人家政婦に関する人権侵害などの面からも指摘される問題が多いことです。

まず、海外では外国人家政婦に対する人権侵害やあっせん業者、エージェントなどの問題など、数多くの問題が指摘されております。香港、台湾、シンガポールなどアジア新興国のケースの研究や調査などでも多くの問題が議論されております。個別に触れるのは省略しておきます。例えばフィリピンのケースを考えてみますと、海外出稼ぎの送り出し国として有名ですし、国がPOEAなど専門官庁を設置して外国人労働者を保護するという点では非常に人権先進国、海外出稼ぎ者の権利を非常に守っている国のケースとしても有名です。ですけれども、そうした国であってもエージェント、あっせん業者の法律違反行為というのは常態化しています。例えば家事労働者として海外に就労する場合、フィリピン側のエージェントはあっせん費用を労働者からとることは、法制上禁止されています。しかし、実際には課しているというのが問題となっております。例えばシンガポールの場合には、課することができるという受入れ国側の事情なども一応紹介しておきましたが、いずれにしても、実際に送り出し国の問題について受入れ国が十分に対処することはできないという問題が出てきます。そうした問題まで日本は受入れ社会としてきちんと責任管理ができるかといったら、できないだろうと思います。というのは外国人技能実習問題でも中国において送り出し側の業者が非常に高いお金をあっせん費として課し、そして、そのあっせんエージェントに対する高額な借金から様々な金銭的な問題、送金の問題なども起こっているということが構造化しているということですから、外国人家政婦のケースでも同様な状況になりかねないことは容易に想像がつかます。

そしてまた、シンガポールのNGOのHOMEというところがございますが、マニラに別組織でNGO事務所とシェルターを作り、払い過ぎ費用の返還運動にも着手していますが、実際には複数のエージェントから女性たちが脅迫を受けている実態があり、NGOが人権問題として外国人労働者を守っている。政府も官庁も積極的に守っているにも関わらず、そうした実態があるというのがフィリピンの実情です。そうしたことを考えたときに、日本はそうした構造も含めて、日本側でどう受け入れるのか、若しくは送り出しやあっせんの業者や受入れ機関がどう動くのか、若しくは送り出し国側でそういう人権問題、様々な問題が構造的に起こるということに対しての責任がとれるのかという問題は非常に大きな問題だと思います。

そもそもシンガポールの外国人家政婦受入れの背景を見てみますと、公共政策としての保育所、保育園建設などはほとんど議論されず、あっせん業者の強引な政府へのロビー活動や働きかけもあって外国人家政婦を導入して依存する構造になったという背景があります。ですから、日本が非常に丁寧な形で保育所の増加や保育定員の増加若しくは待機児童の削減といった様々な問題について政府や厚労省、地方自治体や市民が何十年という月日をかけて議論を積み重ねて努力してきたということが非常に社会的に意味があり、平等理念にも沿っているということも強調しておきたいと思います。

以上の点などは問題のごく一部にすぎませんが、外国人家事支援人材の活用や導入については、私は反対です。

以上でございます。

○木村座長 ありがとうございます。すみません、急がせてしまって。

あと、先ほど御紹介申し上げましたように、御欠席の鈴木委員とロバーツ委員から意見書を出していただいています。これは後で御覧いただきたいということにとどめておきまして、いかがでございましょうか。今日のメインドキュメントである「外国人労働者の受入れに関する検討について」、という非公開となっている資料について少し御意見を頂きたいと思います。

では、新谷委員、どうぞ。

○新谷委員 簡潔に申し上げます。

これまでの懇談会での論議を踏まえてペーパーをまとめていただきました。中身を見ると、5ページから6ページにかけて、専門的・技術的分野の外国人の受入れに関する主な意見が記載されています。特に6ページのウという箇所を見ますと、これまで我が国の入管政策の基本であった専門的・技術的分野に限っての外国人材の受入れではなく、必要性に着目して検討するべきではないかということが書かれています。これは、これまでの入管政策と真っ向から違う意見です。

必要性ということでは、我が国は残念ながら少子化が継続しており、2050年や2060年になると、労働力人口が1,000万単位で減少すると言われていています。今我が国に来て働いている外国人が約70万人と言われていますが、仮に必要性という観点から論じるとなれば、全然桁の違う状況になってくるわけです。必要性も着目して論議するというのであれば、外国人の労働者という問題に留まらず、まさしく定住、移民といった労働以外の我が国としての治安やコミュニティの形成、教育など、非常に大きな視野での論議をしないといけない。必要性を迫るとそういうことも議論する必要がありますので、意見として改めて申し上げたいのが1点です。

もう一点は9ページのところで、先ほど多賀谷座長代理から留学生の受入れについてのペーパーを頂いたところですが、私が気になるのは、9ページの上から3つ目の丸です。専門学校を卒業し日本の資格を取得した留学生の就職に関する記載がなされていますが、高度人材・高度専門技術といった観点で見たとき、一概に専門学校と言っても本当に様々な専門学校があると思います。また、ここには「国家資格」ではなく単なる「資格」としか書かれておりません。資格についても本当に様々な資格があって、例えば以前の懇談会で経産省からは、ペットショップでペットの毛を刈るドッグトリマーの資格を取得した外国人留学生について就職しやすくすることの提案もなされました。資格は民間資格を含めればいろんな資格がありますが、ここは単なる「資格」としか書かれていないので、どこまで広がっていくのかという危惧がございます。

また、国家資格といっても例えば普通自動車運転免許まで国家資格ですので、資格の範囲をどこまで広げていくのかという点も非常に気になる点です。この点は、専門的・技術的分野に限って外国人材を受け入れるという我が国の入管政策の基本を押さえていかなければいけないと考えています。

それと、「日本再興戦略改訂2014」についても意見を述べます。「日本再興戦略改訂2014」は6月24日に閣議決定をされたわけですが、様々な場で我々労働組合の立場で申し上げているのですが、安倍総理を議長とし、主要な閣僚と民間議員で構成された会議体で取りまとめられました。この会議体の民間議員の中には経団連の会長、経済同友会の代表幹事といった経済界の代表が入っていますが、我々労働者は参加しておらず、労働者の声は反映されていません。その中で日本人労働者にとって影響がある外国人労働者の受入れについても論議をされたわけです。

さらには、技能実習制度の見直しも論議をされたわけですが、ここでの論議は事業者側からの労働力の不足を外国人の技能実習生によって補うというもので、発展途上国から受入れをして母国の経済発展に資するという、技能実習制度の本旨と異なる視点で論議をされているのではないかと思います。

それと、技能実習生の報酬についても、「日本人が従事する場合に受け取る報酬と同等以上」とするという法務省令があるにもかかわらず、最低賃金すれすれで働いているという実態があるわけであります。こうした状況を踏まえれば、まさしく制度の在り方については、技能実習制度の本旨に立ち返った論議が必要ではないかと思っております。

それと、3ページの下のところ介護分野における外国人材の受入れが記載されております。これは「介護分野の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等」というタイトルからして「等」が入っていますが、このたった3行の文章の中に「等」が一体幾つ入っているかということです。これだけ見ますと、介護分野と書いてあるものの、何でもありというふうに読めてしまいます。国家資格でないところ等も入ってきますし、介護福祉士以外の資格も入ってくるといったことも懸念されます。

とりわけ介護分野については、日本人の介護労働者の処遇の低さや転職率の高さということが公知の事実であります。その改善がなされないままに、日本語が不可欠の対人コミュニケーション分野において、日本語能力が十分ではない外国人の労働者が入ってきたとき、医療過誤、介護過誤の問題はどう考えるのか。具体的には、右か左か、薬の名前、人の名前がどうなんだといった問題を危惧するところでありまして、私どもとしては安易な受入れは反対ということをお願いしたいと思います。

最後に、外国人の家事人材の問題でございます。これも先ほど吉村先生からペーパーが出されましたけれども、私どもも同じ思いでございます。特に家事労働は、家庭の中の閉じた閉鎖空間で労働が行われますので、ハラスメントなどの問題が生じているということを踏まえ、2011年のILO総会で家事労働者の権利保護に関する条約が採択されるなど、国際的に見ても問題になっております。我が国の法体系の中でも家事使用人は、労働基準法の適用除外とされており、こういった法整備がなされないまま受入れの検討が進められるのは適当ではありません。かつ日本語が話せない外国人材の受入れに、本当にニーズがあるのか疑問です。新聞報道であります。民間の家事労働のサービスの業界団体の会長も「多分ニーズはないだろう」と話されているようです。こうした状況を踏まえると、本当に思いつきのような政策が政府の方針として決定されたなという感がございます。この点は慎重な論議が必要だと感じています。

以上です。

○木村座長 ありがとうございます。ほかにございませんか。

よろしいですか。では、ノレーン委員。

○ノレーン委員 まずは、吉村委員と新谷委員の家事人材に関する議論については、基本的に賛同いたします。次に、法務省には、「外国人労働者の受入れに関する検討について」と題する文書の英語版を用意していただき感謝申し上げます。私が受けた印象では、これはこれまで議論されてきたことの議論のポイントを列挙したものであると思いました。この次のステップとして、これらのコメントをどのように報告書に反映していくかという点があると思えます。これは、新谷委員もご発言の中で意識されていたことだと思えます。現段階においてはこの中に今までの議論で出てきたポ

イントがきちんと反映されているのではないかと思います。本日、多賀谷座長代理と吉村委員と新谷委員から御発言があった内容についても、この中にリストされていくべきだと思います。

家事人材に関して、今後どのように議論していくのかというのは少し分からないのですが、配付資料にあったように、日本再興戦略の中の国家戦略特区の中に既に家事等の負担を軽減するために外国人家事支援人材の受け入れを可能とするとありますので、これについて懇談会として報告書の中で批判をするべきなのかどうか、もう既にやることが決まっていることなので、今後どのように議論するべきなのでしょう。

選択肢の一つとしては、既に政府の日本再興戦略に含まれているとはいえ、我々は家事人材を受け入れることを良くないと思っているということを、率直に記載することが考えられます。別の選択肢としては、特区での家事人材の受け入れが日本再興戦略において既に決定事項となっていることを記述した上で、我々がそれに賛同していないこと、また、こうしたことは限定された範囲でのみ行われるべきであることを明確に主張するということが考えられます。懇談会としてさらに議論すべきことだと思います。

○事務局 まず、報告書の位置付けについて説明をさせていただきたいと思います。お手元の非公開と印字した資料はノレーン委員の方から御説明をいただきましたとおり、現在の意見を取りまとめたものということでございまして、これからのプロセスとして、これをどう報告書に取りまとめていくかにつきましては、9月の次の会合から報告書の骨子について、また、その中身をこういうふうにしていくということについて、まさに報告書の取りまとめということで議論をさせていただきたいと考えております。

また、2番目に頂きました家事支援人材の関係の記載でございますけれども、これは日本再興戦略の中に盛り込まれている記載についてでございますが、本件については、まずは国家戦略特区で試行的に実施をしてみるということになっているわけでございます。今日吉村委員に頂きましたような指摘も含めまして、様々な問題がございます。当初から本当にこういったニーズがあるのかということについても、今後検討していかなければいけないというふうに指摘をされているところでございますが、こうした点も含めて、まずは国家戦略特区の中で試行してみるということでございます。

また、これは先ほどノレーン委員から御指摘のありましたとおり、既に閣議決定をされておりました、政府として今後この制度設計をしていくということでございます。本日ここで紹介させていただきました趣旨は、今後の政府としての、これは入国管理局も含めということでございますけれども、制度設計に当たりまして、どういった点を留意していくべきかということについて御意見を賜ろうという趣旨でございます。本日頂きました意見を踏まえまして、今後具体的な制度設計をしていきたいと考えているところでございます。

以上でございます。

○木村座長 ありがとうございます。ほかに御意見ございませんか。あとまだ少し時間ありますが、どうぞ、吉村委員。

○吉村委員 また同じく日本再興戦略についてですけれども、やはりこの懇談会でもいろいろ議論になったように、ここで外国人技能実習制度の抜本的な見直しというふうには書いてはありますけれども、実質的に、そしてまた結論として位置付けられた方向性としてあるのは制度の拡大、拡充を行うということになるかと思います。ですから、やはり懇談会での議論というものは、技能実習制度

についてはこれだけの問題点が国際社会でも指摘され、国際機関でも海外からも指摘されて日本が依然としてやっているということの意味をどういうふうに考えるのかということまで含めて、構造的なところで問題がある、制度としても問題があるということについてはきちんと議論しておくべきではないかと思っております。

○木村座長 ありがとうございます。どうぞ、高橋委員。

○高橋委員 今のことですが、拡大一辺倒ではなくて、問題があると分かっているからこそ管理監督対策、抜本的強化だとか、そういうことも図られているわけですから、一方的に拡大ということではないと思います。

それから、先ほど新谷委員がおっしゃった必要性ということですがけれども、骨太の中に外国人労働の活用は移民政策ではないという言葉が1行目に出ていまして、いわゆる数十年先まで見据えて労働力が必要なのか、あるいはマーケットとして消費者が必要なのかという観点でいえば、多分1,000万人なり数千万人単位の労働者を入れなくてはいけない、あるいは生活者を入れなくてはいけない、そういう意味での必要性というのはあるわけですが、ただ、それについては今は全く議論されていない、あるいは少なくとも現時点では国民的に受容する素地がないということにははっきりしている。しかしながら、短期的な必要性というのものもあるわけで、必要性といった場合に短期と中長期の両方あるんだろうと思います。御指摘の中長期的な必要性については、私はあると思いますが、ただ、そこは全く議論されていない。これから議論する必要がある、こういう懇談会の場なんかでもスコープを広げて議論していくべきなのではないのかなと思います。

それから、家事労働ですが、当然賛成と反対があってこういうことになっているわけですが、やはり特区で実施するという自体に反対するかどうかは別ですが、そこについては政府の決定だからできないとした場合に、やはりニーズがあるのか、それから、どういう問題点があるのかあるいは潜在的にどういう問題点があるのかについて、この懇談会で指摘をすることは、私は必要だろうとは思っています。というのは、これは結局特区でやって、その成果を踏まえて全国展開ということがあるわけですから、そこでもう止めるべきなのか、それとも制度として定着させていくのかという議論に当然なると思うので、そういう意味で将来の政策に影響を与えるという観点からは、どういう観点でこのことを議論しなくてはいけないあるいは見なくてはいけないということは、この懇談会として、知見としてきちんと指摘しておく必要はあるのではないのかなと思います。

○木村座長 ありがとうございます。そのとおりだと思います。

では、ノレーン委員、どうぞ。

○ノレーン委員 日本再興戦略では、例えば技能実習制度の抜本的な見直しというふうに書かれていますが、これは少なくとも我々がこれまで行ってきた議論では、現在の仕組みを維持させつつ改善するという方向だったわけです。本懇談会で出入国管理に関するいくつかの課題を議論しているところで、日本再興戦略のように、並行して政治的なプロセスが、時に、更に早く動いています。技能実習制度についてもそうであり、家事人材についても同じだと思うのですが、懇談会としてこの状況にどのように対処するか議論する必要があると思います。

○木村座長 どうぞ。

○多賀谷座長代理 基本的に戦略は政府が決めるものであって、この懇談会が決めるものではないということをおまづははっきりしていただきたいと思っております。確かに不満はあるでしょうけれども、ともかく技能実習制度についてもこういう拡大というような議論をしているし、それから、家事労働の

話、この懇談会は基本的に法務省入管局の懇談会ですね。一応政策で決まったものを具体的な制度として落とし込むときにとんでもない失敗にならないように、その制度、例えば吉村委員がおっしゃったような家事使用人という制度を特区でやった場合に、そこで人権侵害が起こらないようにするにはどうしたらいいかという話とか、それから、私が分科会の会長をやっていた技能実習についても、ただ拡大の話じゃなくて、実際にはもう監督を厳しくすると。監督を厳しくすると、実際には5年とか拡大なんて、実際上実現しない可能性の方が強いんですね、正直言いますと。それをどうやるかというのはそんな簡単な話じゃなくて、制度が実際に運用されていくこれから1年、2年の間にこの懇談会の意見を聞きながら、入管局としては制度を具体的に実施可能なものにしていくと。その入管局の方針について必要な意見をするのが我々の役割だと思います。

○木村座長 どうぞ、中山委員。

○中山委員 先ほど高橋委員からもお話にあった外国人労働者の活用について、移民については考えていないという話ですけれども、実態上は入ってくることによって、結果として定着をしていく。そういう意味では、浜松市長の鈴木委員が出されているような現実があるわけですので、やはりそうした社会統合の問題、そういったことにも触れておく必要が十分にあると思います。

○木村座長 ありがとうございます。

高橋委員、どうぞ。

○高橋委員 今のことと関連しますが、現実には増えているということで社会的統合の問題と、それから、この意見の集約の中で漏れていたかなという気がするの、やはり外国人労働者の人権だとか基本的人権とか労働者としての権利を守らなくてはいけない。それが賃金のことにも反映していくわけですが、そういうことは入っていたかなというのがちょっと気になりました。

○木村座長 むしろ入ってくると、日本の労働環境が変わる、変わると、そういうディセプションの方が多いですね。

○高橋委員 だから、労働者としてきちんと守るということも入れておかないといけないのかなというふうに思いました。

それからあと、留学生のことですが、私も基本的にこういう考えでいくというのは非常にいいことじゃないかなと思うんですが、その上で賛成しつつもちょっと気になる点が2点ぐらいあったのでお伺いします。1つは、今もう労働者についてはかなりアジアの国で取り合いになってきて、日本が労働者を入れたいと言っても、もう来なくなってくる。特に建設労働者のようなブルーカラーなんかはそうなり始めています。同じように留学生も日本が受け入れるといっても来ない危険性もあるんじゃないかなと。そういう意味で、いかに質のいい留学生を確保するのかという意味で、そこはどうお考えになるのか。それから、もう一つはちょっと微妙な話ですが、国籍のコントロールができるのかどうかと。その辺どうお考えかというのをお聞かせいただければと。

○木村座長 留学生については、確かに高橋委員が御指摘のように、ここのところ停滞しています。

3. 11で急激に減ったんですね。いわゆる私どもが言っている正規な留学生は戻ったんですけれども、その後ろにいる日本語学校の生徒、これは非常に大事なんですが、前に何回も申し上げましたけれども、その辺が回復していないという状況で、全体としては微増か横ばいですね。ですから、確かに留学生の受入れ数については、これ非常に大きな問題になると私個人は考えております。どうぞ、多賀谷座長代理。

○多賀谷座長代理 国籍の話は私、特定の国籍を言う必要はないと思うんですけれども、中国とか韓

国の場合には、もう既に十分に日本に追いつくような感じで経済的にレベルが高くなっている。そういうところから来る留学生と、それから、東南アジアの発展途上国から来る留学生というのは、留学生が日本に来る役割、彼らの目的とそれを遇する日本の方は違ってくることは当然だろうと思います。

○木村座長 数字をお願いします。

○事務局 事務局から、留学生の新規入国者数の最近の動きにつきまして、補足をさせていただきたいと思います。先ほど木村座長の述べられたとおり、まず、最近ですと、東日本大震災の影響で平成23年に一回落ち込んでおります。その前のピークが平成21年でございまして、この時の入国者数は約6万6,000人でございました。それが23年に約5万人まで落ち込みまして、それが平成25年に約7万人まで回復しているという状況はございます。ですので、回復は見られますが、大きく平成21年のころから伸びているという状況ではないということでございます。

○木村座長 よろしゅうございますか。では、新谷委員、最後に。

○新谷委員 先ほどの高橋委員の御指摘もごもっともだと思います。外国人の方の人権や労働基本権の保護というのは大事なポイントです。分科会で、連合としてヒアリングを受けた際にも、この点を第一義的に主張しており、どのような在留資格にあっても、外国人の権利の保障というのはまず第一義的に考えるべきです。今後の検討の中でこの点が漏れているのであれば、反映していただきたいと思います。

それと、鈴木委員と中山委員から提起がありました定住者の問題であります。私も浜松の集住地区にヒアリングに行ったのですが、90年の入管法の改正で日系2世、3世といった日系ブラジル人の方が多数日本に来られましたが、当時30代、40代の働き盛りであった方が、今や60歳を超える状況になっています。そうした方々が、既に職域を離れて地域社会に出ていっているのですが、日本語を余り話すことができないという問題が顕在化しています。日本語学校も開校されている場合も多いのですが、「昨日は雨が降りました」といった過去形と現在形でどう言い換えるかとか、そうした方が地域社会で暮らすことができるよう本当に基礎的な教育が始まっているわけです。つまり、今までは職域のコミュニティでポルトガル語しか話していない方が地域に出て日本語を話さないといけないという問題があるのです。こうした問題はまさしく移民との関係で出てくるものであり、真剣に考えなければならないと思います。

以上です。

○木村座長 ありがとうございます。

前半の部分が少し時間をとり過ぎまして、後半の部分が尻切れトンボになった感があります。それ以上に、3つ目の議題については全く議論ができませんでしたので、次回送りということにさせていただきますが、いずれにしても、少し事務局と相談して、整理をして今後の進め方等について考えさせていただきたいと思います。

4 今後の予定等について

○木村座長 今後の予定でありますけれども、委員の個人的な理由から日程についての御意向も出ておりますので、その辺を勘案して12月の会合について決めさせていただくかもしれませんので、あらかじめ御了解を頂きたいと思います。皆様方にできるだけたくさん御出席いただける日にちを選ぶつもりでありますけれども、よろしくお願いたします。

それでは、よろしいですか、事務局。どうぞ。

○事務局 次回の第12回会合につきましては、外国人との共生社会の実現に向けた取組といたしまして、新しい在留管理制度の運用や外国人の身分関係、それから、居住関係に係る情報の把握等について御議論いただくこととしておりまして、9月12日に開催を予定しております。その後の会合でございますけれども、9月29日に予定をしております、議題としては、外国人の社会統合の問題等について有識者の方のヒアリングなどを計画しているところでございます。

事務局からは以上でございます。

○木村座長 ありがとうございます。よろしゅうございますか。

5 閉 会

○木村座長 本日は、どうも15分ぐらい過ぎてしまいましたが、ありがとうございます。また次回、よろしく願いいたします。

—了—