

第20回「第7次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：令和2年6月29日（月）

午後1時から午後3時まで

於：法務省地下1階大会議室

[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（ ），堀内委員（ ），岡部委員（ ），奥脇委員（ ），ロバーツ委員（ ），佐原委員（ ），高橋委員（ ），滝澤委員（ ），湊元委員（ ），仁平委員（ ），野口委員（ ）

[出入国在留管理庁側出席者]

佐々木長官，高嶋次長（ ），佐藤審議官（総合調整担当）（ ），道井審議官（国際担当）（ ），石岡出入国管理部長（ ），丸山在留管理支援部長（ ），東山総務課長（ ），近江政策課長，磯部審判課長，岡本警備課長，根岸在留管理課長，簾内情報分析官，片山参事官，市村情報システム管理室長，本針難民認定室長

（注）氏名の後ろに（ ）を付した委員及び当庁側出席者は，オンラインにより参加したものを。

1 開 会

田中座長 それでは，これより第7次出入国管理政策懇談会第20回会合を開催いたします。

本日は御多忙のところ，本懇談会に御出席いただきまして，誠にありがとうございます。Teamsでの懇談会でありますので，普段とは少し違った感じになりますが，何とか進めてまいります。

まず，本日の議題を紹介いたします。

初めに，報告事項として，昨年4月に施行された特定技能制度の運用状況等について出入国在留管理庁から説明があり，その後に質疑応答と意見交換をいたします。

二つ目は，専門部会報告書について，収容・送還に関する専門部会長を務めていただきました安富座長代理から，専門部会報告書について概要の報告があり，その後に，質疑応答及び意見交換とします。

最後に，外国人労働者の在留管理について，こちらも，出入国在留管理庁から説明を頂いた後，質疑応答及び意見交換とします。

議題に入る前に，前回1月30日の懇談会以降，政策懇談会委員及び出入国在留管理庁の幹部職員について異動がありましたので，事務局から御紹介いただきます。

事務局 初めに，前回の政策懇談会后，政策懇談会委員の御異動がありましたので，紹介いたします。

井上委員の後任になります，日本経済団体連合会産業政策本部長の堀内保潔委員です。堀内委員 経団連の堀内と申します。井上の後任といたしまして，今回出席させていただくことになりました。いろいろと勉強させていただきたいと思いますので，どうぞよ

ろしくお願いいたします。

事務局 次に，出入国在留管理庁において，新たに着任した幹部職員を紹介いたします。

近江政策課長です。

近江政策課長 近江です。4月1日付けで政策課長を拝命いたしました。よろしくお願いいたします。

事務局 続きまして，簾内情報分析官です。

簾内情報分析官 簾内です。4月から情報分析官を務めております。3月まで難民認定室長を務めておりました。引き続き，どうぞよろしくお願いいたします。

事務局 続きまして，本針難民認定室長です。

本針難民認定室長 本針です。3月まで在留管理業務室長を務めておりましたが，4月に難民認定室長を拝命いたしました。よろしくお願いいたします。

事務局 事務局からは以上です。

2 報告事項

田中座長 それでは，一つ目の議題である「報告事項について」に移ります。

お手元の資料に基づいて，近江政策課長から説明があります。

近江政策課長 それでは，議題1の報告事項について，特定技能の運用状況を報告いたします。

まず，1枚目をおめくりください。

特定技能運用状況 とありまして，現在の許可等の現状について記載しています。

時間も限られておりますので，要点だけを説明したいと思います。

左下の許可件数等の内訳を御覧ください。

黄色部分は，在留資格変更許可件数であり，例えば，技能実習から特定技能，留学から特定技能に変わった方の数です。橙色につきましては，在留資格認定証明書交付件数でありまして，海外から日本に特定技能としていらっしゃる方が，ビザを取る前提として，入管庁に申請をされるものの交付件数です。

下のグラフを見ていただきますと，橙色部分の認定証明書交付件数ですが，徐々に黄色部分及び橙色部分ともに伸びていたのですが，3月末から4月末，4月末から5月がほぼ横ばいという形になっています。それまでは，大体前月比30%増ぐらいの割合で伸びてはいたのですが，やはり3月から4月の間にコロナの影響ということで，当然飛行機も飛んでいないという状況もあり，認定証明書の交付件数が横ばいという形になっています。

入管庁においても，今，申請を受理して，直ちに許可するというのではなくて，やはり今の往来の状況を見て，若干許可するのを調整しているという状況もあり，このような横ばいの形になっています。

一方で，黄色部分，現に日本に在留されている方の変更について，こちらは，コロナ前とコロナ後と余り変わらず，堅調に伸びているという状況です。2月から3月までは3割増でしたが，3月から4月も25%増，5月に至っては，おおむね3割増ということで，大体元の状況に戻っているという状況です。

こちらは，在留資格変更ですが，特に5月については，やはり，もともと試験に合格

されていた留学生の方々が、ちょうど学校を卒業されたということで、変更申請に及ばれた方が多くなっているという特徴が出ていまして、在留資格変更許可件数も堅調に伸びているという状況です。

右下の方の在留外国人数ですが、こちらも、4月末からやはりコロナの影響が出て、通常3割ぐらい増加していたものが、10%、15%ぐらいになっているのですが、やはり4月、5月末、先ほど申しました留学生からの変更が堅調に続いているという状況もありまして、16%増と、増加は高まっているという状況になっています。

全体の状況は以上です。

次に、おめくりいただきまして2ページ目です。

こちらは、少し前の資料ですが、3月末現在の数字を基に報告をさせていただきます。

特定技能、3月末は3,987人でした。この都道府県別の外国人数についても、ようやく全都道府県で特定技能の方が在留しているという状況になりました。

特徴ですが、やはり3月末時点において、特定技能の方々の92%が、技能実習からの持ち上がりということもありますので、傾向としては、1位愛知、2位千葉と、技能実習の特徴を引っ張っている形になっています。

次に、二つ目ですが、分野別の在留外国人数ですけれども、1位が飲食料品、2位が農業、3位が素形材産業です。こちらもおおむね技能実習で多い職種ですので、こちらが上位になっているという状況です。

一つの特徴として、よく大都市圏集中というお声を頂きます。この中で、1位の飲食料品製造は、多くを占めていますが、この飲食料品製造の特徴として、東京近郊にもともと工場があったりするということもあり、上位が埼玉、東京、千葉、福岡という形になります。もう一つ隣の外食については、こちらは大半が東京での就労になっていまして、そういう意味で、一番上の在留都道府県別に戻りますが、東京、千葉といった、いわゆる大都市圏に集中しているように見えているのが、この飲食料品製造分野の特徴であり、このような状況になっています。

ただ、大都市圏については、まだ4,000人ぐらいの数ですので、今現在で特に特定地域に過度に集中している状況には、まだなっていないのではと考えています。

一番下の国籍別についても、こちらもおおむね同じ傾向です。特に、特徴としては、中国が、3か月前は100人でしたが、非常に多くなってきたというところ です。

次のページが、試験の実施状況です。

こちらは、コロナの影響を非常に強く受けていまして、国内外の試験が、3月ぐらいからほぼ中止になっています。一番上の介護のところに、カンボジア5月とありますが、ようやくこの5月、カンボジアから少しずつ国外での試験も開始されているという状況になっています。もともと3月末で合格者が1万1,000人程度でしたが、この5月末で1万4,000人程度になっております。おおむね受験された方の6割ぐらい合格されているという状況です。こちらは、引き続き変わらない状況です。

最後に、4ページ目です。

こちらは、特定技能というわけではないのですが、今回のコロナの関係で、技能実習生の方々が解雇されるというような状況に陥るのではないかとということが、非常に懸念

されました。通常ならば、技能実習生の方々は、監理団体等が同じ職種の中で転職先を探していただく前提になっているのですが、今回のコロナで、やはり一つの分野なり職種が全般的に落ち込むという状況も想定されたことから、今回は、技能実習や留学などもともと就労資格で日本にいらっしゃった方に加え、留学生で内定が取消しになるという方も想定されましたので、そういう方を対象に、1年を最大としまして、特定技能の14分野に転職をできるようにというスキームを作りました。

結果だけを報告をしますと、6月22日現在で、234人の方々に対して転職の支援ができていますという状況になっています。やはりコロナの状況で、技能実習が中止になったということで報告を頂いているのが、少し時期は違いますが、6月5日現在で1,370人程度いらっしゃいます。この方々全員が対象になるわけではないのですが、こういう数の中で支援を行っているということ、報告したいと思っています。

一番多い傾向ですが、やはり技能実習の方々を支援しています。元技能実習生が、機械金属、加えて建設から農業に行かれるというのが一番多い傾向になっています。実はこれ、4月20日から実施していますが、6月15日から22日の1週間で100人以上増えて、最初はあまり多くなかったのですが、徐々に増加傾向が顕著になっていると考えています。

簡単ですが、以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の皆様から御質問及び御意見を頂きたいと思います。

いつものように自由に御発言いただければと思うのですが、手を挙げる機能のある方は手を挙げていただき、そうでない方は、ミュートを外して声を出してください。

市川委員 それでは、市川です。よろしいでしょうか。

田中座長 少し待っていただけますか、手を挙げている方が多くいらっしゃるのです。

それでは、一番最初に仁平委員、その次に市川委員とします。

仁平委員 仁平です。ありがとうございます。

御説明頂いた1ページ目のところを見ますと、登録支援機関の登録数4,400件余りということになっていますが、技能実習制度における監理団体と重なっている登録支援団体というのはどれくらいあるのか、質問させてください。

特定技能と技能実習は制度としては異なりますが、技能実習の2号を修了すれば特定技能試験が免除されるなど、一部重なる部分もあり、実際移行されている方も御説明であったとおりだろうと思っています。

技能実習の実習実施者という観点から見れば、同じ機関が監理団体及び登録支援機関として一貫して担当していただくことは、非常にやりやすい面もあるでしょうし、監理団体の方も実習生及び実施者、両方をよく知っているのです、そのまま支援をしやすいというのはメリットではあると思います。一方、特定技能制度において、の転職者がほぼなく、それほど地域間の動きがないという説明がありました。仮に転職者がいないということであれば、働く側からすると転職しづらい、あるいは、不当に転職が制限されているなどの事情があるのか、きめ細かく実態を見ていく必要があるのではないかとこの点について、意見を申し上げたいと思います。

以上です。ありがとうございます。

田中座長 それでは、これについて、近江政策課長から答えていただけますか。

近江政策課長 お答え申し上げます。

まず、最初の御質問ですが、登録支援機関4,435のうち、監理団体については、その右側の円グラフを見ていただきたいと思います。中小企業事業協同組合ということで26%、こちらに、先生がおっしゃる監理団体の方々が入っていると思われ、4分の1程度と思っています。

二つ目ですが、転職者については、今、正確なデータを持ち合わせていないのですが、転職された方がないというわけではなく、本当に数える程度でして、ある面、一番最初の立法時に懸念された、例えば、ある都道府県に入られて、そこから給料の良いところに移動されるといったような大都市圏の集中は、今のところは起きていないのではないかと考えています。

ただ、いかにせんサンプルとして全体14分野で4,000ということですので、もう少しそういうところの分析をしていく必要があるかと思っています。

仁平委員 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。

続いて市川委員、そして、その後は滝澤委員という順番でいきます。

市川委員、どうぞ。

市川委員 市川です。

このコロナの影響の中で、特定技能の人数がそれほど伸びないのは、やむを得ないことかと思えますし、それから、その伸びない中で、外から入ってくる人の割合が大きくなるのも、これもやむを得ないことかとは思いますが、そうはいても、技能実習の割合が非常に多いということは、本来の技能実習の目的、海外への技能移転、技術移転ということを考えると、いびつな制度になってしまっていると感じています。

これは意見ですけれども、今回のコロナの関係で、転職の支援とか技能実習からの特定活動への変更を支援しているということで、是非これを契機に、転職の支援については、是非力を入れていただきたいと思っているのが1点です。

それからもう一点、これは質問ですが、技能実習がどうしても中心になっているということとの関係で、前回の第19回政策懇の時に、雇用許可制についての勉強会と申しますか、レクを頂いたのですが、その際、雇用許可制の良い点として、端的に労働者の受入れという目的でやっているということ、それから、呼び寄せの在り方についても、非常に勉強になる、学ぶべき点が多いと思ったのですが、この辺りを、当局として特定技能の中に雇用許可制の良い面を取り入れていくとか、あるいは、特定技能とはまた別建てで、雇用許可制に類似のような制度を立ち上げていくといった検討をされているのかを、伺いたいと思います。

田中座長 それでは、質問への回答について。

近江政策課長 ありがとうございます。

今、市川先生がおっしゃられた点は、非常に制度の幹に関わる面かと思っています。受入れの在り方の考え方だと思いますので。

特定技能については、今現在、ようやく1年を経過したという状況でして、その抜本的な大きな見直しというのは、今のところ、まだ具体的には検討を進めているという状

況にはありません。ただ、御承知のとおり、入管法の附則などでも、2年を経過した場合に、必要と認めるときは技能実習等の在り方等を含めて見直すというような附則もあります。将来的に、そういうところも含めまして、見直しの中で、先生の御意見などをまた伺わせていただきたいと思います。

市川委員 はい、分かりました。

田中座長 それでは、続いて、滝澤委員、そして、その後、秋月委員という順番。

滝澤委員 私の質問は、仁平先生と市川先生の質問とコメントでカバーされていますので、質問を下ろしたいと思います。手を下ろします。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、秋月委員。

秋月委員 御指名ありがとうございます。

御説明ありがとうございました。私は、1点だけコメントなのですが、御案内のとおり6月25日にアメリカの国務省が人身売買報告書を出して、日本が、この技能実習制度に問題があるということなどから格下げられています。国際的にも注目されている制度だと思しますので、引き続き御努力いただければと思います。

以上です。ありがとうございました。

田中座長 ありがとうございました。

それでは、続いて高橋委員、その後、ロバーツ委員。

高橋委員 2点質問させていただきたいと思います。

1点目ですが、先ほど技能実習の中止が1,370件とおっしゃいましたが、一方で、234名の方が特定技能に移っているということでした。その差額になっている方たちというのは、今どういう状況になっているのか、これをお聞きしたいと思います。

それから2点目が、技能実習から特定技能に変わっていくということですが、技能実習は、様々な問題点が今までも指摘されてきましたが、この特定技能に振り替える際に、何らかの形で問題点のチェック、面接等、そういったことが行われているのかどうか、その辺を教えていただければと思います。

以上です。

田中座長 それでは、これらの御質問に答えていただければと思います。

近江政策課長 まず、最初の御質問ですが、少し私が説明を省略したかもしれませんが、申しあげました1,370人というのは、技能実習が中止になったということで、これが全体像です。この中には、既に帰国希望で帰国された方、それから、同じ職種の中で転職をされた方の、転職支援をして転籍をされた方も入っておりまして、純粹に本当にどこにも行くところがないという方々が、この1,370ではないという状況です。

あと、技能実習と特定技能の関係ですが、特定技能では、技能実習でいろいろ問題もあったところも受けた形での制度設計になっていまして、受入期間要件や、問題のある部分、そして支援の部分については、登録支援機関が支援をするという枠組みを新しく作っていますので、そちらで対応できていると考えています。

高橋委員 ありがとうございます。

1,370人のうち、どこにも行き手がいないという方、概算でいいのですが、どのくらいいらっしゃるのでしょうか。

近江政策課長 少しお時間を頂きまして、後で報告させていただいてもよろしいでしょうか。

高橋委員 はい、分かりました。

田中座長 それでは、ロバーツ委員，それから，その後，堀内委員。

ロバーツ委員 どうも，ロバーツです。

ページ3の一番最後の欄に，国際交流基金の日本語基礎テストがありますが，その合格者が3分の1しかないのはなぜでしょうか。非常に少ないと思いましたが。それだけです。

田中座長 これについて，回答が可能であれば，お願いします。

近江政策課長 日本語能力検定の合格者が少ないということは，確かにおっしゃるとおりです。技能試験の方は60%ぐらい合格しているのですが，日本語試験については低くなっているという状況です。なぜかというところまでは分からないのですが，データを見ますと，国別でも大きく違ってきます。加えて，現在当庁が着目して，努力をしているのが，学習のための教科書等を，受験対策のために公開すべきではないかというところで，学習用テキストを多言語に訳して，平等に見ていただけるようにというところを，外務省と協力し，実施しております。

おっしゃるとおり，合格率が3割ぐらいになっていきますし，国名は出せないのですが，国によって大きく違うので，学習環境が要因かと考えています。

ロバーツ委員 どうもありがとうございました。是非，これから注目しててください。

ありがとうございました。

田中座長 それでは，堀内委員。

堀内委員 ありがとうございます。

特定技能2号の許可件数が，いまだゼロとなっています。早期に2号の受入態勢を整えていただけるようお願いしたいと思っています。

特に，1号から2号へ移行を希望する外国人の方にとっては，手続や基準が明確化されるということが重要だと思しますので，運用要領の早期公表を是非お願いしたいと思います。

以上でございます。

田中座長 どうもありがとうございます。

あと，お手が挙がっているのは，佐原委員。

佐原委員 豊橋市の佐原です。

私たちの町は人口38万弱，その中で，外国人の登録が1万9,000人を超えています。およそ5%超えの町なのですが，実は，この特定技能の在留者の登録は，僅か18人しかいないのです。

農業で就労している人が少ない，研修や何かで来ている人も少ないという傾向はもともとあったと思うのですが，このような，少し今までのパターンと違う就労形態を受け入れる時に，どこか参考になるような，我々と似たような動向を示している町があるようでしたら，教えていただけると幸いです。

田中座長 これについてはいかがでしょうか。

近江政策課長 近江です。ありがとうございます。

似たような町ということについて、直ちに紹介できるような情報を持ち合わせてはいませんが、やはりそういうお声、非常に多く伺ってしまして、当庁としても、各分野などで、好事例というか、こういう受入れをしていますというような情報を紹介できるようにしたいと考え、準備をしています。

もう一つ、やはり制度が分かりにくいというお声も頂いておりまして、実は、補正予算で、各種説明イベント、マッチングイベントなどを全都道府県で行うべく、準備をしております。そういうところで、制度の御質問を頂いただき、御理解をしていただける機会を、現在コロナの状況がありまして、全国に伺えないのですが、伺えるようになりましたら、紹介できるような形で御相談を受けたいと思います。

佐原委員 どうもありがとうございました。

田中座長 どうもありがとうございました。

その他、御質問、コメント等がありますか。

田中座長 はい、どうぞ。

湊元委員 日本商工会議所の湊元です。

意見を申し上げます。

特定技能については、商工会議所としても深刻な人手不足を背景に、2017年11月に技能労働者を前提とした外国人受入れを要望し、実現いただきました。入管行政としては、異例の速度で仕上げていただいたと理解しています。大変感謝申し上げます。

現在、新型コロナウイルスの影響で、企業活動は非常に大きな打撃を受けていますが、依然として中小企業においては人手不足であることに変わりがなく、特定技能の重要性と期待は、今後とも大きいと思っています。

特定技能の初年度の最大受入れ見込み約4万8,000人に対して、実績は4,000人弱となっておりますが、最近の推移を見ますと、加速度的とまでは言えないまでも増加傾向にあり、徐々に軌道に乗りつつあると理解しています。特定技能について、我々としては、中小企業に対して相談機能、マッチングの強化、手続の簡素化などを期待しています。今後もPDCAを回していただいて、課題を整理し、目詰まりを解消していただくことを、引き続きお願いしたいと思います。

また、2年後の見直しの中では、技能実習と特定技能の位置付け、移行の仕方、受入れ企業と登録支援機関の管理の在り方等について、幅広く国民と企業の声に耳を傾けながら検討していただきたいと思います。そして、特定技能が、企業にとっても外国人材にとっても使い勝手の良い制度となるように、今後の検討体制やプロセスについて検討いただきたいと思います。

また、新型コロナウイルスの影響による入国制限については、日本は徐々に正常化に向けて動き始めてはいますが、今後安心して経済活動を推進するためには、ビジネス上の渡航や外国人材の受入れ再開が不可欠であると思います。報道では、まずベトナムとの入国制限の緩和を図り、今後も感染が落ち着いている国との間で、段階的に入国制限緩和を行うとありました。外国人材受入れ時はもとより、経済活動を本格的に再起動させていくために、PCRなどの検査体制を抜本的に拡充していくことが不可欠であると思います。これは、政府全体の問題であると思いますが、貴庁においても、関係機関と連携して、検査体制の強化を検討いただくよう、お願い申し上げます。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

近江政策課長，何か御意見等ありますか。

その他，さらに委員から御発言はありますか。よろしいですか。

3 専門部会報告書について

田中座長 それでは，次の議題であります。次の議題は，収容・送還に関する専門部会において取りまとめられ，公表された報告書の概要について，お手元の「専門部会報告書について」に基づいて，安富部会長から御報告を頂きたいと思っております。よろしくお願ひします。

安富座長代理

収容と送還に関する専門部会において，今般報告書を取りまとめに至りましたので，ここで御報告をさせていただきます。

お手元に議題2「専門部会報告書について」と題した2枚紙がございます。1枚おめくりいただきますと，概要についてということで，骨子をまとめたものを用意させていただきました。また，報告書本体もお手元にお届けできていると思ひます。

これからお話ししますのは，本体でいいますと22ページ以降の提言を，それぞれ簡潔にポイントを紹介して，報告させていただきたいと思ひています。

本専門部会においては，この懇談会の委員でもあります明石委員，それから野口委員を含む9名の有識者の方々に委員を務めていただき，送還忌避者の増加や収容の長期化の問題を解決するための具体的な方策について，自由闊達な御議論を頂いたところです。

本専門部会の会合は，昨年10月から今月まで，計10回開催をいたしました。途中，新型コロナウイルス感染症の感染拡大による中断もありましたが，書面での意見交換，ウェブ会議の活用により議論を重ねた結果，本6月15日の第10回会合において，報告書の取りまとめに至るといふ経緯です。

報告書においては，報告書の21ページにありますが，提言となる基本的な考え方として，次の4点について，委員の間で認識が共有されるに至りました。

21ページを御覧いただければ幸いです。

まず，第1に，送還の前提として，退去強制処分により送還すべき者と在留を認め，又は庇護すべき者を適切に判別するという事，第2に，送還すべきとされた者の送還を促進すべきであるという事，第3に，長期収容を解消するための方策を講ずるべきであるという事，そして，第4に，被収容者の処遇は，人権に配慮して適正に行うという事の4点です。

それでは，このような基本的な考え方に基づく具体的な提言の内容について御説明させていただきます。

まず，概要についての資料を御覧いただきますと，左側に青い部分で書いてありますが，送還を促進するための措置の在り方に関して，主に四つの事項について提言をまとめました。

第1に，本人の事情を適切に把握するための措置等です。

本専門部会におきまして，送還の促進を図る前提として，退去強制手続や在留特別許

可の在り方について議論をした結果、これらの手続において、外国人本人に関する個別具体的な事情が十分に把握され、適切に考慮されるためには、在留特別許可の手続についての十分な教示や判断内容や理由についての十分な説明がなされること、また、在留特別許可の基準が、より一層明確化されることが望ましいと考えられます。

そこで、退去強制令書発付の判断に当たり、本人の事情を適切に考慮するための手続の充実・改善及び在留特別許可の考慮要素・基準の一層の明確化を検討することなどを提言しているところです。具体的には、22ページに詳細を書かせていただいております。

2番目に、自発的な出国を促すための措置です。これは、26ページです。

現在の入管実務においては、送還忌避者の自発的な出国を促す方策の一つとして、その者の在留状況に鑑み、相当な場合は、上陸拒否の特例として、自発的な出国の後、1年が経過した時点以降は、再度の上陸を認める運用を実施しているところです。

本専門部会では、このような方策の更なる活用を求める意見が多く示されました。そこで、送還の促進の観点から、有効と考えられる方策として、本邦における在留資格がなく退去強制令書の発付を受けた外国人が、早期の出国に応じる場合、その者の在留状況、家族関係等を考慮し、次回の入国に際し、現行の上陸拒否期間より早期の上陸・在留を可能とする仕組みの制度化を検討することなどを提言しています。

第3に、本邦から退去しない行為に対する罰則の創設です。

現行の退去強制制度では、退去強制を受ける者に直接退去を義務付ける規定や退去に応じない場合に制裁を科する規定はありません。本専門部会では、退去強制処分の実効性を高めるため、正当な理由なく送還を拒む者に対し、送還に必要な渡航文書の発給申請や一定の期日までの出国を義務付ける命令を発し、命令違反に対する罰則を設けることが相当である旨の意見が述べられました。そして、多くの委員がこれを支持されたところです。

これに対しては、一部の委員からは、そのような方策の具体的な必要性は疑問である上、退去が困難な事情は様々であり、命令や罰則の対象範囲を適切に定めることは困難であるという理由などで、罰則の創設には反対するという御意見も示されたところでございます。

そこで、本専門部会としては、このような反対意見があったことを明記した上で、多数の委員の支持があった内容として、このような命令制度やその違反に対する罰則の創設を検討することを、提言しています。その上で、退去しない者に一律に罰則が適用されるような制度は好ましくないといった御指摘もあったことから、命令や罰則の対象者が適切に限定される制度とすることも、併せて提言してまいります。

第4に、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置です。

現行の入管法では、退去強制を受ける者が難民認定申請を行った場合、難民認定手続が終了するまでの間は、申請の理由や回数を問わずに、一律に送還を停止することとされています。出入国在留管理庁の説明によれば、送還忌避者の中には、送還を回避するための一つの手段として、難民認定申請を繰り返し行う者が相当数存在しており、迅速な送還の大きな障害となっているということです。

こうした問題を踏まえて、本専門部会においては、送還停止効に一定の例外を設ける

こと、再度の難民認定申請における審査手続の合理化、効率化を検討することを提言しています。

なお、これらの提言の留意点として、難民条約等により送還が禁止される国への送還を行わないとするノン・ルフールマン原則を遵守することや、難民認定の審査手続の検討に当たって、適正手続を保障することなどについても、併せて提言しています。

このほか、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会において、平成26年に取りまとめられた提言を踏まえた難民該当性に係る認定基準の明確化等の施策を、併せて実施することも提言しています。この点に関しては、後ほど別途出入国在留管理庁からの説明と質疑応答が予定されているということですので、そこでの御質問を頂ければと思います。

そして、概要の方の右側、緑色の部分、收容の在り方についてというところですが。提言書では、42ページ以降になります。

第1に、收容期間の上限、收容についての司法による審査についてです。

この論点に関しましては、一部の委員から、外国の立法例などを踏まえ、收容期間の上限を明確に定めるとともに、收容の開始又は継続時には、必ず司法審査を経るものとするを提案する意見も示されました。

しかし、これに対し、諸外国の立法例がこれらの点で一致を見ているものではないということ、また、收容期間の上限を定めるとすれば、逃亡の恐れが否定できないものであっても收容が解かれ、送還の実現が困難になるということ、現行法上は、行政訴訟制度を通じた司法審査の機会が確保されているということなどを理由に、御提案に従って我が国の制度を改めることは困難であるという御意見が多数でした。

そこで、本専門部会として、收容期間に上限を設け、あるいは司法審査を要するものとするを提案する意見が一部の委員から示されたことを明記しつつ、多数の委員の支持があった内容として、一定期間を超えて收容を継続する場合に、その要否を吟味する仕組みを設けること、行政訴訟の機会の教示を行うことなど、行政手続の一層の適正確保を図るための有効な方策を検討することなどを提言しています。

第2に、被收容者の処遇についてです。これは、47ページのところに記載されている提言内容になります。

收容の長期化に伴いまして、処遇の困難化が進んでいるという問題を踏まえて、適正な処遇の在り方についても本専門部会で議論をしました。処遇に関しては、様々な提言を示していますが、これまでは、お手元の資料記載の2の点、被收容者の処遇として、二つ挙げていますが、これについて説明をさせていただきたいと思います。

1点目は、常勤医師の確保等のための具体的措置及び治療拒否者に必要な医療上の措置を取るための措置を講じることです。これは、御承知かと思いますが、昨年6月の大村入国管理センターにおける被收容者死亡事案等を踏まえて、入管收容施設の医療体制の一層の充実を図るため、常勤医師を確保するための具体的措置や、治療拒否者に必要な医療上の措置を取るための措置を講ずるべきであるというものです。

2点目は、特に配慮が必要な被收容者の処遇の在り方について、不断の努力を求めるといったものです。そのほか、被收容者の人権に対する適切な配慮がなされるべきであるということから、入国者收容所等視察委員会の意見を踏まえて、收容施設の環境の整備

を進めることなども提言しています。

3点目は、仮放免その他収容の長期化を防止するための措置、逃亡等の行為に対する罰則等です。これについては、51ページに提言をまとめています。

仮放免というのは、御承知のとおり、退去強制処分を受けた者の収容を一時的に解くという制度です。現状においては、入国者収容所所長等の広範な裁量の下で、収容者の個々の事情を考慮して許可、不許可が判断されています。今回の提言では、仮放免の判断の一層の適正確保や透明性等の観点から、仮放免の要件、基準の一層の明確化及び仮放免を不許可とする場合のより具体的な理由の告知を検討することを求めています。

また、今回の提言では、収容の長期化を回避するため、迅速な送還の実現や仮放免の適切な運用に努めることに加え、新たな収容代替措置の創設の可否を検討することを求めています。この新たな収容代替措置として、例えば、第三者の支援又は補助等により、適切に生活状況が把握され、当該外国人が違法な就労に及ぶことなく生活手段を確保することが可能となることを前提として、被退去強制者について、現実の身柄拘束の代わりに、送還の実施を担保するために、逃亡防止や出頭確保を図り、収容施設外で起居するものとするのを認める措置が、例として挙げられています。

最後になりますが、仮放免中に逃亡して所在不明となる者が相当数存在しているという問題を踏まえて、複数の委員から、仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則を設けるべきであるという旨の意見が示されました。他方では、一部の委員からは、仮放免に係る運用の透明性、適正性を確保すれば、逃亡の多発は生じないなどとして、これに反対する意見も示されました。

議論した結果、本専門部会としては、反対意見があったことを明記しつつ、多数の委員の支持があった内容として、仮放免された者の逃亡等の行為に対する罰則の創設を検討すること、収容代替措置を導入する場合も、罰則を含む実効的な逃亡防止措置等を併せて検討することを提言しています。これは、54ページに記載させていただきました。

以上が、本専門部会の提言の概要です。本専門部会では、収容及び送還に関する様々な論点について、幅広い御意見を頂きました。一部の論点について、少数意見を併記する形ではありますが、委員の皆様の熱心な御議論の結果を、提言として取りまとめるに至ったことを報告させていただきます。

今後は、この提言を踏まえて、問題の解決に向けた具体的な制度の見直しが行われることを願っている次第です。

以上をもちまして、私からの説明とさせていただきます。ありがとうございました。
田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、今の御報告に関して、御意見あるいは御質問を含めて議論を進めてまいりたいと思いますが、市川委員から書面が提出されていますが、市川委員からポイントを絞って御発言いただけますか。

市川委員 ありがとうございます。

私の方はペーパーをお出ししましたので、基本的にはこれを読んでいただければと思います。全体としては、非常に集中して、様々な観点から活発な御議論いただいた上で提言をまとめていただいたということで、敬意を表したいと思います。

ただ、今、少数意見、反対意見ということもありましたが、それに重なるものであり

ますが、懸念する部分もあれば、賛成する点もございますし、これを更に進めていただきたいというものもありますので、特にその主要な点を、レジюмеに書いたように、5点ほどまとめさせていただいたということです。

1番の在留特別許可の考慮要素や基準の明確化については、弁護士としては、かねてから非常に強い希望を持ってきたところでして、実務上、運用上はガイドラインで多くの要素を記載していただいているところではあるのですが、更に国際人権法上の基準というものを、法律ないしはそれに準じるような形で明記していただくことも、是非やっていただきたいと思います。

2番目の退去強制令書を発付された者について、本邦から退去しない行為に対する罰則の創設については、これは、弁護士ないし弁護士会としては、非常に強く懸念する部分でありまして、一言で入管法上の退去強制令書が発付された者といっても、様々な方がいらっちゃって、難民申請中の方、あるいは在留特別許可を申し立てている方、そういった方たちもまた、更に訴訟を準備したり、あるいは再審情願という形で行政に再考を求めたりという形で、退去強制令書が出た後も、実はいろいろな形で不服申立てとか見直しをお願いしてしまっていて、ここに書いてあるように、裁判所の判断でかなりの者の行政判断が覆っているということが、現実にあります。

そういう中で、行政手続が終わったところの出口の段階で、退去しない人は罰則、刑罰を科しますよというのは、非常に大きな影響というか、こういった人たちが訴訟で争うということができなくなるリスクがあるのではないかと。それから、我々弁護士もそうですし、支援するNGOにしてみれば、昨日まで支援していた人たちが、突如罰則の対象になって、それを支援していた人たちも共犯になってしまわないかという危機感を持つ、それが委縮効果につながっていくというリスクがあるということで、効果が大き過ぎる、劇薬に過ぎるのではないかと、私は思っておりまして、そういう意味で反対の意見を述べさせていただきます。

それから、あと、ノン・ルフールマン原則の重視との関係で、送還停止効の一部解除については、ここに書いてあるとおり、その送還停止効を解除する外縁の部分が、未だ日本の難民認定行政の中では明確になっているとは言えないように思いますので、どのような方が濫用的な方なのか、どのような方はすぐ帰国させて構わないのかというところの外縁を、どのように明確にしていくのかというところの議論が、まず必要だろうと思います。仮にこれを実施するとしても、第三者、あるいはUNHCR等にも入っていただいて、正確にやっているかどうかを第三者が検証していく制度が是非必要ではないかと思っています。

それから、4番目には、収容代替措置の新設で、これは非常にすばらしいことで、我々弁護士会とNGOも、今まで限られた場面でこの収容代替措置を運用して、3者間で、法務省も入って運用してきたのですが、この範囲をより広げていくということには弁護士も積極的に賛成し、協力したいと思っています。これの実施に当たっては、国とNGOの役割分担、それから負担をどうしていくのかということ、是非前向きに議論をしていただきたいと思います。

それから、最後に仮放免に関する逃亡罪についても、行き過ぎにならないような形で考えると、少し時期尚早に過ぎるのではないかと考えています。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、ほかの委員の皆様から何か御発言はありますか。また、先ほどのように手を挙げるといふボタンを押していただくということでもいいかと思いますが。

そうしましたら、野口委員。

野口委員 こんにちは。聞こえていますでしょうか。

はい、ありがとうございます。

参加をさせていただきましたので、簡単に2点ほどコメントをさせていただきたいと思います。

まず、1点目ですが、報告書を既に御覧いただいて、先ほどの安富先生のお話からも察することができると思うのですが、大変難しい議論であったと振り返っております。それにもかかわらず、このような形で、この時期に、報告書をまとめることができたのはなぜかという点について、発言をさせていただきます。安富部会長のリーダーシップと、それから事務局の皆様の御尽力があったことは、もちろんなのですが、この問題が非常に喫緊の課題である、何とかしなければならない状態にあるということ、参加した委員全員が認識をして、強く、何とか一歩でも進められるような解決策をまとめていかなければならないという、そういう状況で議論をしたということ、補足をさせていただきたいと思います。今、収容・送還をめぐる行政の現場は、本当に逼迫をされていて大変な状況にあるということです。

2点目は、報告書を読んでいただく時に、先ほど安富先生が概要を御説明くださいましたが、個人的に着目をしていただきたいと思っている二つのポイントについてです。

まず、1点目は、今日の取りまとめの概要の中にもありますが、被収容者、送還対象者の本人情報への着目という手法に言及をいただいているということです。今回の施策の対象者は人間、人になります。対象となる外国人のそれぞれの方の情報を的確に把握し、その外国人の方の状況に応じた手法を組んでいくということ、つまり、人に対する施策であるという視点を意識しておくことが、大変重要になるということです。人に対する対応を考えていくのですから、その人への着目、本人情報への着目ということが欠かせない、そこをきちんと書いていただいているということが1点目です。

もう一つ、個人的にポイントと思っているのは、先ほど市川先生のお話にもあった罰則の件ですが、罰則という言葉は非常に強い言葉で、恐らくこの点が受け取る側としては非常に目についてしまうところかと思うのです。ただ、今回の報告書の中では、罰則のみならず、罰則をはじめとする複数の行政手法に言及をして、それら複数の手法の組合せを提言しているところを是非読んでいただきたいと個人的には思っています。目的を遂げるために、究極の目的は、送還をきちんと、目的を遂げるために運ぶということにあると思いますが、その目的を遂げるために必要と考えられる複数の手法に言及をして、それらを効果的に組み合わせるべきだということに言及をしている、ここに着目をしていただけたらと思っています。

先生方のお話にもありましたように、この提言をベースに、今もう本当に、この問題、ぎりぎりの状態にあると思いますので、手をかけられるところから、早期に制度の改善に向けて動いていただけたらと思っています。

以上です。ありがとうございました。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、続いて、秋月委員、そして、その次、滝澤委員という順番でお願いします。

秋月委員 ありがとうございます。

安富部会長、そして部会の委員の皆様、大変重要な問題を短期間で包括的に御議論いただき、おまとめいただき、心から感謝申し上げます。ありがとうございます。

私、コメントが2点ほどあります。

1点目は、収容の在り方の1点目で、収容継続の要否を吟味する仕組みの創設、行政手続の一層の適正確保を図るための有効な方策、ここが重要だと思うのですが、ここを本気でやるためには、この政策懇談会の権限を越える問題ではありますが、第三者機関である独立の国内人権委員会がやはり必要になると思います。先進国では国内人権委員会が無いのは日本だけですので、法務省と政府には是非真剣に、パリ原則にのっとった国内人権委員会の設立を真剣に考えていただきたいというのが1点目です。

それから、2点目のコメントは、市川委員が御指摘くださった3点目です。特に新しい形態の迫害という点に関してなのですが、私も国連の女性差別撤廃委員会の委員にさせていただいて、世界各地の状況を勉強させていただき、本当に驚くほど、日本を前提とした考え方では想像もできないような人権状況が、世界には存在していることが分かりました。特に女性では、レイプを受けた女性が、家の不名誉だということで父親から殺害される、あるいはイスラム兵の子供を産んでしまった女性は、もう二度とふるさとも帰れないという形で、苦しんでいる方がたくさんいます。こういう方たちが本当に新しい形態の迫害というところに該当するのだらうと思うので、是非お願いしたいのは、日本で通常に考えていることでは想像もつかないような現状が世界にはあるということ、しっかり研究していただき、外縁に当たるところの人々の判断をしていただければと思います。

以上です。ありがとうございました。

田中座長 ありがとうございます。

それでは、滝澤委員。

滝澤委員 私の方から、2点コメントということになります。

難民認定については、後ほど御説明があるということですので、それについてはここでは触れませんが、送還を促進するための措置の在り方の第2で、自発的な出国を促すための措置というのがあります。その本文、26ページの自発的な出国を促す措置では、「なお、当該制度において、その者の技能・技術や日本語能力を踏まえて、就労のための在留資格を付与することの可否も検討すること」とありまして、私は、これは非常に良い方向だと思います。つまり、このために特定技能制度を使えないかと思うわけです。退去強制令書の発付を受けた者の多くが過去に日本で働いていて、日本語もでき、更には技能もある可能性があります。そのような場合には、一つのインセンティブとして特定技能制度の受験を勧めて、合格者については、単に早く再入国できるというだけではなく、場合によっては、日本に在留したままで、特定技能の在留資格に移行することも考えて良いのではないかと思います。

同じことは、51ページの収容の長期化を防止するための措置にある収容代替措置の

一つのアイデアとして考えても良いのではないかと思います。これについては、専門部会の高宅委員も提言されているとのことで、是非前向きに考えていただければと思います。同時に、入管庁の方で、現時点でそれについてどのように考えられているかをお尋ねしたい。

もう一つは、送還を促進するための措置の第1点、本人の事情を適切に把握するための措置ですが、これは非常に重要だと思えます。同時に、得られた情報について、今までは外には全く出していないと思うのですね、個人情報であるとして。ただ、ネット等に広く流れているメディア情報を見ますと、これはないだろうと、そんなことはあり得ないだろうというような極端な事例の報道がある。そういう中で、入管庁としても、明らかに誤解があるような場合には、誤解を解くために必要な最低限の個人情報を出すことも考えていいのではないかと思います。

真偽不明な情報に基づいた報道ある中で、入管庁が全く返答しないということは、そのような情報が本当である、入管庁もそれを認めているという印象も与えてしまうと思うのです。新設入管庁に対する不信感が広がらないとも限りません。その点についても、少し考えていただければと思います。

以上です。

田中座長 滝澤委員の中には少し御質問もあったようですが、法務省から、どなたか何かお答えできるところはありますか。

それでは、どうぞ。

片山参事官 参事官の片山です。

今、御意見いただいた中で、收容代替措置について、特定技能の利用がアイデアとして考えられるのではないかと御指摘を頂いたと理解しています。

確かに、今、滝澤先生からの御指摘にもありましたとおり、收容代替措置の在り方について、同様の御意見というのは専門部会でも頂いていまして、報告書の中でも記されています。具体的には53ページですが、收容代替措置について、例えば、一定期間の在留により在留資格の取得が可能となると見込まれる場合なども対象とすべきではないかという御議論もなされていたと承知しています。

この点については、まさに報告書にも触れられていますが、例えば、收容代替措置の前提となっている入管法の收容というものが、被退去強制者を直ちに送還することができないときに送還可能なときまで身柄を拘束する措置なので、收容代替措置も基本的には将来の送還の実施が想定される場合に限られるのではないかと等々様々な観点を考える必要があると思えますので、そういった観点も踏まえて、また先生の御指摘も含めて、この收容代替措置について、実際に御提言なされた後、入管庁、法務省において適切に検討していくことになるかと考えております。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、引き続いて、ロバーツ委員、佐原委員、岡部委員という順番でいきたいと思えます。

ロバーツ委員 ロバーツです。

まず、述べたいのですが、ありがとうございました。大変長くかかりましたでしょう

し、大変な仕事だったと思いますので、ありがとうございました。

それから、市川先生のレポートを読みましたが、レポートではなく御意見書ですね。私は全てに関して賛成です。それだけ述べたいです。私も、罰則は入れない方がいいと思います。

それだけです、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。

それでは、次は佐原委員。

佐原委員 佐原ですけれども、手を挙げていません。

田中座長 それでは、岡部委員、お願いします。

岡部委員 こんにちは。御無沙汰しております。

それから、私も専門部会の先生の方々が、大変重要で複雑な問題を、しかも、このコロナ禍においてまとめられたことに敬意を表します。また、御報告を非常に貴重なものとして受け止めました。それから、ほかの委員の先生方がこの場でお話しになったことも、それぞれ重要な問題として受け止めました。

その上で、私の方から一つコメントと、それから、もう一つ質問があるのですが、まず、コメントについて。

難民申請と送還停止効との兼ね合いについて検討するという方向性が出されたということですが、こうした方向性が出るということに大いに賛成いたします。既にイギリスなどでは、両者の関連性をつけない、つまり、難民申請が送還停止を有効とする条件とはならないという趣旨の制度改正を、2000年代初めには既に行っていると認識しています。少なくとも、ノン・ルフールマン原則など人道的なルールに十分配慮するならば、こういった方向性が難民認定の在り方に悪い影響を与えるとは考えられにくいと思います。なお、私は法学者ではないので専ら経験的な観察に基づいた評価になります。私の立場からは、引き続き、是非ほかの国の動向なども考慮の対象に入れていただいて、分析なり政策の方向性を固めていっていただきたいと思います。

次に質問です。素朴な疑問ですが、送還手続の効率化に関して、難民認定に相応するようなケースではないにもかかわらず、送還をかたくなに拒否するケースというのはどういうケースなのでしょう。少し偏見が入っているかもしれず、その場合正していただきたいのですが、かなり悪質と言っていいようなケースの場合、そういった人も含めて、別途お話しいただいた再入国に係る手続を軽減するなど、自発的な帰国を促す措置の対象にするということなのでしょう。もしそういうことであれば、本来の送還の趣旨が果たして徹底されるのだろうかということが少し気になりました。

以上です。

田中座長 それでは、今の最後の質問については、どなたかお答えいただけますか。

磯部審判課長 審判課長の磯部です。

御質問いただいた点ですが、具体的事例というのは、様々な事情で送還を忌避する人がいらっしゃるのですが、言い難いものはあるのですが、ただ、実際送還を忌避している人の中でも、どうしてもまた日本に戻ってきたいという事情があって送還を忌避している方もいらっしゃいますので、そうしたお一人お一人の事情を踏まえて、もともと送還をする目的を達成するための方法として、早期送還に応じた方については何か一定程度の

配慮をするということも、一つあり得るのだろうと思っています。ただ、その中の具体的な事情とか手続については、また今後更に検討していく必要があるとは思っています。以上です。

岡部委員 分かりました。ありがとうございます。

安富座長代理 いろいろコメント、御意見、ありがとうございました。

罰則の点について、一言だけ追加的に述べさせていただきたいと思います。

報告書の31ページにも書いているのですが、退去強制令書が発付されて、本邦から退去しないという、その行為そのものを直接に罰するということではありません。専門部会では、まず、退去するようという命令制度を設けて、それに対して違反行為がある、つまり命令に応じないというような場合に、罰則を科すということを提言しています。帰国しないという状況にあることで、直ちに罰則を科すということを考えているわけではないことを、御理解いただきたく思います。

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。

それでは、次の関連する議題ですが、専門部会報告書の中にも触れられている「難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況について」について、難民認定室長からお願いします。

本針難民認定室長 難民認定室長の本針と申します。よろしくお願ひいたします。

難民認定制度につきましては、第6次出入国管理政策懇談会の下に「難民認定制度に関する専門部会」が設置され、平成26年12月に難民認定制度の見直しの方向性についての提言を頂きました。

また、収容・送還に関する専門部会においても、送還停止効の見直しなどと併せて、平成26年12月の提言を踏まえた施策を実施することとされており、この場をお借りしまして、現在の対応状況を説明させていただきます。

表紙に「難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況について」と記載されている3枚ものの資料を御覧ください。

1枚おめくりいただきますと、左側に平成26年の提言の概要、右側にその対応状況について記載しています。提言の対応状況については、大きく二つ、すなわち、赤色で措置した事項と記載されているもの、それから青色で検討中と記載されているものがあります。

まず、措置した事項については、平成26年に提言を受けてからこれまでに措置したものを記載しています。今後とも提言の趣旨を踏まえて必要な対応をしていきたいと考えているものです。

本日は時間も限られていますので、青色で検討中とされているもの、全部で六つありますが、それを中心に説明させていただければと思います。

まず一つ目ですが、提言の の ですね、「新しい形態の迫害」について。これは先ほど秋月委員からも若干御言及あったところですが、「新しい形態の迫害」についての適切な保護ということ。ここで言う「新しい形態の迫害」と申しますのは、難民条約制定当時に必ずしも難民として想定されていなかった迫害の形態を意味しまして、平成26年の難民専門部会報告書においては、例えば、女性器切除などのジェンダーに起

因する迫害，国家ではない非国家主体による迫害，それから性的指向に起因する迫害などが例示されているところです。

これらについては，これまでも運用上は適切に保護すべきものを保護してきているところではありますが，国際的な動向や難民審査参与員の御意見等を踏まえつつ，保護すべきものの類型を整理して明らかにしていきたいと考えているところです。

二つ目ですが，提言の から まで，「待避機会」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す。これは，難民条約上の難民とは認定されないものの，出身国等に帰国した場合に重大な危害を被るおそれがある者に対して庇護を与える枠組みの創設を求めるものです。

このような事情の認められる事案については，これまでも人道的な観点から在留を許可する運用を行っているところです。ただ，保護対象を明確化する観点から，入管法体系の中で新たな枠組みを設けるようにとの趣旨で御提言がなされているものでございますので，これは法改正を念頭に，新たな枠組みの創設についての検討を進めていきたいと考えております。

それから，三つ目ですが，これは，提言の の です。再申請についての新たな事情ややむを得ない事情がある場合に限定することについてです。

新たな事情のない再申請に関しては，先ほどの収容・送還に関する専門部会の報告書において，送還の回避を目的とする難民認定申請への対処，こういう観点から，送還停止効の見直しですとか，審査手続の合理化・効率化についての御提言を頂いていますので，それと併せて検討していきたいと考えています。

1枚おめくりいただきまして，次は， の です。これは，難民該当性に関する「規範的要素」の明確化ということです。

行政手続の透明性向上の観点から，難民該当性に関する解釈基準，指針のようなものを公に示すことが適当と考えていますので，これまでの実務上の先例に加え，裁判例，それからUNHCRが発行している難民認定基準ハンドブック等の諸文書，それから諸外国の実例等を踏まえて作成していきたいと考えています。先ほど一つ目で説明した「新しい形態の迫害」の類型についても，この中で併せてお示しすることになるかと思えます。

次に，五つ目ですが，提言の のうち，難民認定理由の付記についてです。

難民不認定の理由については，不認定通知書に付記してまいりまして，また，その記載の充実も図ってきているところですが，難民と認定された場合についても，透明性の確保，それから情報公開の観点から，理由の付記を検討すべきであるという提言です。これまでも難民の認定事例を拡充して公表を行うなど，透明性の確保に努めているところですが，外国人御本人のプライバシーの配慮や審査手続等に与える影響，それから先ほど御説明したように難民該当性に関する解釈基準を公に示す予定であることなども考慮しつつ，難民の認定理由を付記することの要否について検討していきたいと考えているところです。

最後に六つ目ですが，提言の ，情報の一元的な収集・分析体制の整備についてです。

情報の収集に関しては，UNHCR駐日事務所の御協力も頂きながら，入管庁におい

ても体制を強化し、その情報の収集・分析に努めているところですが、諸外国に比べますと、まだまだ充実させる余地、必要性はあるものと認識しています。情報の収集・分析能力を強化するため、UNHCR駐日事務所との更なる連携を図りながら、外務省等の関係省庁の協力を得るなどの方策も模索しつつ検討していきたいと考えているところです。

私からの説明は以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の皆様方から御質問ないし御意見いただければと思います。

それでは、一番最初、滝澤委員。

滝澤委員 ありがとうございます。

専門部会のメンバーとしては、野口先生と私だけが残っているわけですが、全体として、今回の様々な措置は専門部会の提言に沿ったものであるということで、大変うれしく思っています。特に、第 〇 の点、様々な難民該当性に関する解釈基準を明示して、それを、しかも公表するという点、大きな進歩と思います。

更に、待避機会としての在留許可を付与するための法的枠組みを創設する点、これは、いわゆる補完的保護ということと理解していますが、それが入管法の中に定められるということは非常に大きな意味があって、国際的にも注目されるのだらうと思います。今後の保護の枠組みは、まず難民としての認定、その周辺に補完的保護、さらに、その外に人道的な在留配慮という、三つの輪になっているということで、非常に良いと考えております。

それから、〇 の 難民該当性に関する規範的要素つまり認定基準の明確化と公表も画期的です。〇 の認定理由の付記も透明性の観点から進展と言えます。

二つほど更に検討していただきたいと思うことがあります。一つは、弁護士的一次審査での立合いです。現在これは認められていないですが、すべての難民認定申請者が自分の立場を認定基準に沿って説明できるということは期待できないわけです。例えば、ロヒンギャ難民であれば、そもそも学校へ行っていないので字が読めないとか、字が書けないといった、そういうレベルの人が多いわけで、彼らが仮に日本に来て難民性を訴えても、論理的な説明はできないと思います。難民調査官はもちろん事情把握に努力するでしょうが、難民の立場に立った専門的な支援が必要だらうと思います。第1審査における弁護士の立会いを是非認めていただきたい。

それから、少し話が逸れますが、今後の本庁の検討事項として、難民認定室の組織的な位置について考えていただきたい。現在、難民認定室は、出入国管理課の一部、その下に設置されています。これは、国際的に見ますと、極めて異様な組織であると考えます。日本の難民認定制度は、入国管理行政の下にあるという誤解を生む。そもそも難民認定は国内行政の一環というよりは、国際的な規範の下に行われるもので、外交的なイメージにもマイナスです。この組織的地位は是非変えていただきたい。

入管庁になって課の数も10に増えましたから、独立した難民政策課といったものができるのが一番望ましいと思うのですが、それができないのであれば、以前のように総務課又は最近では国際担当の審議官というポストもできているので、そこに移していただく、そういう形で、難民認定業務が相対的に入国管理行政から独立した形であるという

ことを示すことは、大切なことだろうと思います。

独立した難民認定機関の創設の検討も必要でしょうし、以前も申し上げたと思いますが、認定業務を法務省民事局に移すといったことも、日本の難民政策イメージを変える上でも、有意義ではないかと思います。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

本針室長、何か御意見等ありますか。

本針難民認定室長 難民認定室長の本針でございます。

滝澤先生、ありがとうございます。

全般的に御評価いただいてありがとうございます。

その上で、2点御指摘がありましたので、それに対するコメントをさせていただければと思います。

一つ目の弁護士の立会いということに関してでございます。

今回、平成26年提言との関係で申しますと、の のところで、例えば、年少者の方ですとか、それから重篤な疾病等の方が難民認定申請をした場合については、これは弁護士に限らないのですが、いろいろな方の立会いを認めることを検討するように御提言を頂きました。これにつきましては、なかなか事例が多くはないのですが、そういった申出があったものについて、立会いを認める取扱いを現に実施しているところです。それを超えて、より一般的に立会いを認めるかどうかというところについては、なかなか難しい点もありますので、今後御意見も踏まえながらの検討とさせていただければと思います。

それから、二つ目の組織についての御提案ですが、これは組織の在り方に関する部分です。より難民認定の組織をもっと大きく独立させるべきだろうという御提言だと思いますが、入管庁全体の中でどういう位置付けが良いのかというところについて、御意見も踏まえながら、引き続き検討するべきものと思っています。

御意見ありがとうございました。

田中座長 どうもありがとうございました。

そうしましたら、明石委員。

明石委員 お時間をいただき、ありがとうございます。

先ほどの議題の時に発言をすべきかと思っていたのですが、また私自身は、安富先生が座長を務められた今回の専門部会について十分に貢献できたという自覚はないのですが、その認識はさておき、今回の報告書というのは、送還及び収容に関する、およそ考えられる論点、争点が含まれているものと思い、内容的には充実していたと思います。意見、それに対する反論、更にそれに対する反論まで含めおかれたという点で、この専門部会の提言の方向性、その妥当性を今後考える上で、非常に重要な材料になるものだと考えます。

私自身がその中で大事だと思っていたのは、今御説明いただいた平成26年の提言の中身です。ここに言及していただいたこと、この内容を振り返っていただいたことが、今回の専門部会の中で大切だと思っています。難民該当性の認定基準の適切さが常に問われ続けなければならないというポイントが出ていますし、今回の提言の文言に引きつ

けて言えば、庇護すべき者を適切に判別する、認定するということを、今回、専門部会は難民認定に関しては立ち上がった議論はしていないまでも、かつての提言に立ち戻って、この難民認定の問題を掘り起こしながら、この収容と送還の問題を論じることができたというのは、良かったです。

平成26年のこの提言と、今回の本日、安富先生が御説明された提言とセットで、当局に対応いただければよろしいかと思います。

コメントでした。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、引き続いて岡部委員。

岡部委員 ありがとうございます。

私も、コメントです。

滝澤先生、明石先生がおっしゃったように、今回の方向性は、UNHCRのガイドラインに沿って進めるということで、全体的に私も非常に高く評価しています。特に、さっき明石先生もおっしゃいましたが、難民の認定の際の理由を明らかにして、それをプライバシーなどに注意しながら情報を発信していくという作業は、日本の難民受入れの在り方を、対外的に正しく伝えるという意味においても、非常に重要だと思います。

地理的な特性もあって、日本の難民受け入れは、例えば、欧州などで難民受け入れるのとは全く事情も背景も違います。ところが、しばしば議論においては、そういった環境要因というものを度外視して、日本の受入れ人数が少ないということを非常に強調するような批判が多くあります。それは正しい批判のときもあるのですが、必ずしもそうでないときもある。その理由の一つとして、もちろん評価する側の問題もあるのですが、日本の側も、先ほど来御意見あるように、認定する側においても、どういう理由で受け入れたかということについての情報が、正確に把握できないというような問題もあったのではないかなと思うのです。なので、この点、是非推し進めていただきたいと思えます。

それから、滝澤先生もおっしゃった、難民認定室のお話なのですが、私も、大筋において賛成いたします。もっと言うならば、できれば外務省との有効な連携体制について協議を含めていただければと思います。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

その他御意見ございますでしょうか。よろしいですか。

市川委員 市川です。すみません。

先ほどのジェンダーの視点で、例えば、ジェンダーの問題で、新しい形態をどう考えるかとか、それから部族間、民族間の対立があって、国が制御できない場合に、それを補完的保護として捉えてどうするかというような点は、非常に大きなテーマであり、また喫緊の国際的な課題でもあると思います。ですから、今回の送還・収容に関する専門部会のテーマと併せて、是非、基準を具体化していただきたいと思っていて、その時に、5年前にこの専門部会の提言で指摘されていて、なかなか進まないという部分もあるようなので、具体的にどういう体制でやっていただくのか、もちろん、当局が入っていただくとして、専門部会の形でやるか、むしろタスクフォースのような形で、専門

家も入って、具体的な基準作りに取り組むような、何かそういう組織立ても是非考えたいとしたいということがあります。

それから、その検討のスケジュール感をどうするかも、是非設定していただきたいと思っています。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

大分時間が押していますが、差し支えない先生方、少し時間が延長しても、お付き合いいただける方は、お付き合いいただければと思います。

先ほど安富部会長から御報告いただきました専門部会報告書につきましては、事務局と日程調整した上で、7月中に法務大臣へ提出することを予定していますので、あらかじめ御承知おきいただければと思います。

4 外国人労働者の在留管理について

田中座長 それでは、最後の議題で、「外国人労働者の在留管理について」に基づいて、根岸在留管理課長から説明をお願いいたします。

根岸在留管理課長 在留管理課長の根岸です。よろしくをお願いいたします。

時間が近づいていますので、手短かに説明申し上げられればと思います。

在留管理制度、資料の表紙をおめくりいただいて、まず、概要を書いています。対象は中長期在留者といえます。簡単に言いますと、3か月を超える在留期間を決定されている方々が中心です。

その方々については、次にあるとおり、在留カードの交付の対象になります。今の在留管理制度、平成24年からですが、それ以前は、入管の許可と、外国人の方が市町村で外国人登録をしていただくのと、これが二元化していたというところがあります。外国人の方が、日頃持ち歩かれるのは外国人登録証明書、これを持ち歩いていたということになっていましたので、許可そのもの、入管の許可の際に在留カードを交付をすることにして、管理に必要な情報は、入管、法務省に一元化すると。一方で、サービスに必要な情報もありますので、併せて、外国人も住民基本台帳に載るということになりました。

その新しい在留管理制度、今の在留管理制度の基本は、その三つ目にあります線の管理という考え方です。今までの入国の許可、在留期間の更新の許可ですとか、変更の許可などの、入管での手続の際の点で管理するというところから、線で管理するという方向にしようという考え方です。併せて、線の管理ができるようになると、利便性を向上させることもできるということで、在留期間を長くしたり、みなし再入国許可ということで、手続が不要で、みなしで再入国ができるというような仕組みも、併せて導入をしました。

1枚おめくりいただいて、2ページ目に、その在留管理の仕組みを図解したものがあります。下の欄ですが、矢印がいろいろ書いてありますが、一番左側に中長期の在留者、外国人の方です。右側に入管庁があります。中長期在留者の方が所属機関などを変わった場合には、入管に届け出ると。一方で、その左下の方に中長期在留者の所属機関というのがあります。会社や学校などです。こういったところも入管に届けをしていただ

くということで、両者の届けを突合することによって、何か違いがあれば、そこでおかしい点は浮かび上がるというような仕組みになっています。

1枚おめくりいただいて、3ページ目には、昨年からの特定技能に関する届出の資料があります。ここ、詳細は割愛しますが、年に4回の定期届出というような形にしています。届出の内容も、ほかの在留資格に比べて拡充をしています。これは、またそれによっていろんな点が確認できるようになっていますので、この届出の内容を踏まえた調査などに活用ができるという点があります。

もう一枚おめくりいただいて、4ページ目には、その線の管理の結果として、少しおかしい点があった場合に、どういう対応をするかという点で、在留資格取消というものにもつながるといことです。右下の方に数字、件数を書いています。昨年では、1年間で993件ということで、近年見ましても、大きく増加をしてきている状況にあります。

その状況の一因、増加の一因が、次の5ページ目に記載をしていますが、在留資格の取消しの手続について、充実をしてきています。取消事由5号というものを追加をしまして、従来ですと、決められた活動を3か月行わないということで取消しになっていたものについて、その一部の場合には、ほかの活動を行っているような場合については、3か月待たなくても取消しの手続が可能となりました。さらに、その調査の体制についても、入国審査官だけではなく、入国警備官もできるようにするというようなことで、こういった制度改正も含めて、取消件数の増加につながっているといことです。

もう1ページめくっていただいて6ページ目以降は、この在留管理の基盤となるような取組ですけれども、外国人雇用状況届出、この話、この懇談会でも何度か申し上げていますが、厚労省の所管するハローワークに届ける雇用状況届出ですが、そこに、在留カード番号を加えていただくということに、今年の3月からなりました。このおかげで、在留カード番号が入りますと、入管の記録との突合が非常にしやすいということになりますので、今後これを使った各種調査、先ほどの取消しなどに結び付けるケースなどというのも増えるのではないかと期待をしています。さらに、今年度中にはオンライン化にも向けて進めていくということになっています。

次のページ、7ページには、体制を簡単に書いていますが、下の方にあるとおり、在留管理インテリジェンス・センターというものも、今年度から設置をいたしまして、従来、どちらかという出入国に重きを置いていましたが、在留管理に関する情報の分析にも力を入れているところです。

8ページには、受入機関のデータベース、これの新規の構築に関する資料をつけています。こういった電算上の取組にも力を入れることによって、在留管理を適正に行えるようにしていきたいと思っています。

最後のページには、在留カードの偽変造防止の対策として、アプリの開発を今、しております。これが、今年中無料配布を予定していますが、こういうものができると、より簡易な形で一般の方、雇用主の方々なども、在留カードが本物かどうかというのが確認できるようになるということで、今、準備をしているところです。

少し駆け足でしたが、私の方からは以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、今の御報告に対して、委員から御質疑あればということです。また手を挙げていただければと思いますが、堀内委員からですね。

堀内委員 ありがとうございます。

御説明ありがとうございました。

外国人雇用状況届出事項に在留カード番号を追加できるようになったことで、在留管理がより適正に行えるようになると思います。法務省と厚労省の連携が進むことで、政府横断的に外国人政策に取り組む体制にもつながるのではないかと思いますので評価したいと思います。一方で、個人のIDということと言いますと、マイナンバーカードを活用していくことも、今後、重要ではないかと思っています。現時点では、出入国在留管理庁はマイナンバーを取り扱えないことになっていますが、在留管理に活用できるようになりましたら、種々の行政サービスの向上にもつながると思いますので、是非マイナンバーと在留管理の連携についても検討いただければと思います。

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。

それでは、引き続き、高橋委員。

高橋委員 高橋です、ありがとうございます。

これは質問というよりお願いですが、これからオンラインの届出の体制を作るということですが、やはりデータの突合だとか分析の効率化ということを見ると、オンライン化が不可欠だと思いますので、そういう意味では、オンライン届出を原則とするということで、紙を例外とするような仕組みを是非とも作っていただきたいと。

それから、厚労省との関連がありますので、出入国在留管理庁だけではオンラインは完結しないと思いますので、是非とも厚生労働省にも働きかけて、全体の動きをオンライン化することを、是非ともお願いしたいと思います。

以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

その他、委員から御質問等ありますでしょうか。

よろしければ、今のコメント二つに対して、御意見等があればどうぞ。

根岸在留管理課長 御意見ありがとうございます。

まず、マイナンバーとの関係ですが、マイナンバーカードと在留カード、これらについて、一体化することについて、今、政府全体で検討を進めているところです。

それから、入管の立場で言いますと、カードだけの話ではなくて、マイナンバーを使えるかどうか、これはなかなかハードルが高いことではありますが、仮に使えることになると、当庁も各種情報をバックオフィスで取ることができるということになるという意味では、非常に意味のあるものだと思いますが、これは、マイナンバーの目的との関係で、なかなか難しい問題もあるとお聞きをしております。

それから、オンラインですが、オンラインでの申請や届出についても、少し入管手続においては、遅れていたところですので、これは、今回のコロナの関係を踏まえても、やはり可能な限りオンラインにできるようにしていくことが、非常に重要だと思っていますので、可能な限りオンラインの対象手続を増やし、実際に使っていただくものを多くする方向で進めていきたいと思っています。御指摘のとおり、関係省庁ともよく連携しな

がら、進めていきたいと考えています。

田中座長 どうもありがとうございました。

そろそろ時間ですが、長官がいらっしゃると思いますので、一言お言葉を頂ければと。

佐々木長官 どうもありがとうございました。

専門部会ですが、安富部会長、そして明石先生、野口先生、そして全ての部会の先生方に、このような取りまとめをしていただきまして、入管庁を代表して、心からお礼を申し上げたいと思います。

加えまして、今日、政策懇談会の先生方に、また重ねての御示唆を頂きまして、提言書に加筆されるものではありませんが、私ども、今日の御議論も提言書と一体のものとして受け止めさせていただき、また、検討させていただきたいと思います。

専門部会の御提言の内容ですが、非常に幅広い内容を頂戴いたしまして、まさに厳格化的なものにして、円滑化的なもの、ハードなもの、ソフトなもの、そして安心・安全の確保につながるもの、広い意味で共生社会の実現に広がるもの、つながるもの等々、幅広い御意見を頂きました。これに加えて、最後にお話のありました、26年、難民の専門部会の提言の内容も、併せて実現を目指していくこととなります。

退去部分がしっかりしていてこそ、安心・安全な外国人のより幅広い受入れができるというものでもありますので、まさに総合政策として、これから実現をしていくということになるかと思えます。また、その途上で、田中座長、安富座長代理、そして政策懇の先生方の皆様方に、御指導を頂くことが多々あると思いますが、どうぞよろしくお願いを申し上げます。

入管庁、まだまだ課題があります。ここ数年、いろんなことがいろいろ大きく転換をしています。今回のコロナの話も入管行政にとっては予期せざる事態でしたが、それも、力を合わせて乗り切り、また、より良い日本社会の実現に、入管庁として貢献をしていくことを目指してまいりますので、引き続きどうぞよろしくお願いいたします。

今日はどうもありがとうございました。

田中座長 長官、どうもありがとうございました。

大分時間が超過してまいりましたが、もし委員から更に御発言等の御希望がなければ、これで審議は終わりにしたいと思います。

次回の日程等について、事務局から説明をしてください。

事務局 事務局から、次回の開催予定について御説明申し上げます。

第21回会合につきましては、7月29日水曜日、10時から、法務省20階第1会議室での実施を予定しています。オンラインによる開催も視野に入れていきます。開催方法については、事務局から追って御案内させていただきます。

事務局からは以上です。

田中座長 どうもありがとうございました。

5 閉 会

田中座長 それでは、これをもちまして、第7次出入国管理政策懇談会第20回会合を終了したいと思います。

時間を超過しましたが、委員の皆様方には、御出席ありがとうございました。

これで終わります。どうもありがとうございました。

- 了 -