

本日の会議に付した案件

○住民基本台帳法の一部を改正する法律案（内閣 提出、衆議院送付）

---

○委員長（内藤正光君） ありがとうございます。

次に、石川参考人をお願いをいたします。石川参考人、どうぞ。

○参考人（石川えり君） ありがとうございます。

特定非営利活動法人難民支援協会です事務局長をしております石川と申します。座ったままで失礼させていただきます。

この度は、法案審査に際しまして、私どもに発言の機会を与えていただきまして大変感謝しております。

難民の人たちというのは、外国人登録者数で約二百万人いると言われている日本全国にいらっしゃる外国人の方の中のうちで、非常に多くを占める方々ではないんですけれども、非常にニーズを持った支援の必要性があるという方々で、そういった方々を支援しているという立場から今回の法案審議に関して意見を申させていただきます。

お手元に資料がございますので確認させていただければと思いますが、住民基本台帳法改正案と難民保護の課題ということで、五枚ほどのレジュメを配付させていただきました。御確認いただければと思います。

レジュメに沿いまして御説明させていただければと思います。

まず、難民の人たちを取り巻いている状況についてお話しさせていただきます。

先に難民とは何かということ、釈迦に説法ではございますが、簡単に確認させていただきますと、迫害を恐れて故郷に帰ることができない人というふうになっています。これは、日本が一九八一年に加入いたしました難民条約第一条に定められている定義によっております。日本は八一年にこの条約に加入いたしまして、八二年から出入国管理及び難民認定法という形で制度を整えて、難民の人たち、故郷での迫害を逃れて日本に来て助けを求めた人たちを日本で受け入れていく、保護をしていくといった受入れ制度を開始しております。

現在どのような状況になっているかというふうなことを申し上げますと、二〇〇八年、二枚目に参考三ということで棒グラフを載せさせていただいたんですけれども、難民申請を求める人、難民の認定を求める人、日本に逃れてきて、助けてほしい、日本で保護をしてほしい、かくまってほしいという人たちが非常に急増している、ここ数年で倍、倍と増えてきているという実態がございます。私どもの団体が立ち上がりました十年前ぐらいですと、日本に来ていた難民の方々は年間二、三百人ですというふうに申し上げていたんで

すが、昨年では約千六百人、千五百九十九人の方が保護を求めて申請をされていらっしゃる。これは過去最高の数字でして、今年も現在のところ約六百人以上の方が難民申請をされているというふうに理解しておりますので、昨年のペースで外国人の方が保護を求めていらっしゃる。この傾向は、残念ながら当面続いていくというふうに考えております。

そういう中で現場で何が起きているかというふうに申しますと、やはり審査をしてくださる方がすぐに増えて審査が迅速に行われるというわけでは実際にはございませんので、審査に掛かる期間というのが長期化しているという現状がございます。

最近の法務委員会での質疑によりますと、難民申請をしてから行政段階での最終的な結論が出るまでは約七百六十六日、二年以上掛かっているという実態がございます。この後、裁判を経て認められる方もいらっしゃいますので、長い方でこちらが把握している限り九年掛かったという方がいらっしゃいます。この方は裁判を経て九年掛けて日本にいいという在留の許可をいただいたわけですが、平均二年、長い方ではそれ以上、難民としての保護を求める申請を日本政府に対して行って、結果が出るのをどこかの地域で住民として暮らしながらずっと待っているというような現状がございます。

これと今回の法改正がどのようにかわってくるかということをお説明させていただければと思います。

三枚目に添付させていただきました難民認定手続と仮滞在・仮放免というチャートも用いさせていただきますながら簡単に御説明させていただきたいと思うんですけれども、難民認定手続というのは法務省入国管理局の方で行われますけれども、何回かのインタビューを経て、審査を経て結果が出されます。一次段階で認定されない場合は、もう一度ということで異議申立てをして、その結果が出るということになります。ここに掛かる期間が七百六十六日と申し上げました。

待っている間の在留資格に関してなんですけれども、難民申請を待っていますという在留資格があれば一本で簡単なかもしれませんが、実際にはそうはなっておりません、レジュメの方の表の方に、一枚目の、どういう種類があるかということをお載せさせていただきましたので、併せて御覧いただければと思うんですけれども、待っている間、在留資格がある方とない方といらっしゃいます。

具体的には、難民申請をされた段階で在留資格が何らかの形であった方、ない方で分かれてまいります。ある方に関しては、現状の実務では特定活動三か月間のビザが交付されて、これは住民基本台帳の加入対象になるというふうに理解しております。ほかには、在留資格ではないんですけれども、日本に上陸をしていいという許可ですね、一時庇護上陸許可を持っている方、また仮に滞在できるという仮滞在という許可を持っている方、仮放免の方、仮放免の許可を待っている方、この全部で五種類の方々がいらっしゃるということです。難民申請という統一されたプロセスを経ていながら、それを待っている、二年間待っている間の在留資格は非常に異なっているという現状がございます。

その方々がどのくらい難民の方の割合でいるかというふうに申しますと、昨年、難民申請を行った方は千五百九十九名でした。先日の総務委員会での御回答によりますと、特定活動を持っている方は統計約半数、難民申請を求めている方々の約半数というふうになっています。一時庇護上陸許可の方は、私どもが手元にあった資料だけで調べますと、十六年間で六名の方に許可が出ています。仮滞在の方は、去年許可が得た方が五十七人。そして、仮放免、仮放免の許可を待っていらっしゃるという方は、こちらの推計では五百人から千人ぐらいいらっしゃるかもしれないというふうに考えております。

こういった方々が住民基本台帳にどのように扱われていくのか、ここが私ども現場で支援しているNGOの最大の関心事でございます。

またチャートに戻っていただきたいんですけども、こちらが実務の中で把握している個々のケースを通じた数字で包括的な数字ではないんですけども、データによりますと、難民申請をしてからその人に仮の滞在の許可を出すかどうかという結果が出るまでは大体三、四か月掛かると理解しております。これより長い方も短い方もいらっしゃいますけれども、その程度というふうにこちらは理解しております。また、仮滞在が不許可になった場合に仮放免という許可をいただけることが多いんですけども、この結果が出るまでには六、七か月掛かるということになります。

ずっと結果を待っているので故郷に帰ることもできませんし、ひたすら二年間待っているということになるんですけども、そのうちの長い方で十か月、十一か月、最長ではもっと長い方はいらっしゃいますが、そういった期間仮放免を待っているという方々がいらっしゃるといっても、仮放免の議論をしていただく際には是非御参考にしていただければというふうに思っています。

こういった方々が今どのような状況にあるかということをお申し上げますと、やはり最低限のセーフティーネットということが課題となってまいります。仮放免、仮滞在のような在留資格がない状況で仮の許可を得て収容されずに地域で暮らしていらっしゃる方というのは、生活保護の対象にもなりませんし、国民健康保険にも、対象にも今のところはならないというふうにされています。そういった中で、外務省が生活支援金の限定的な支給をされていますけれども、今年度から更にその優先順位を高めたことによって、申請者数が増えたことによるんですけども、実際に受給できる方が少なくなっているということで、生活困窮者が増えているといった実態があります。

何より課題なのは、仮滞在、仮放免の方々が就労を禁止されているという実態がありまして、働いてもいけないし、生活保護、国民健康保険も得られないという中で非常に困窮している方が多いということをお申し添えさせていただきたいと思っております。

お配りした資料の最後に、難民申請者が非常に生きていくのに困難だといったことをNGOでアピールさせていただきまして、読売新聞の都内版に掲載していただいた記事がございますので、併せて御参考までに御覧いただければと思います。現在、民間では、緊急キャンペーンということで寄附を呼びかけさせていただいて、街頭募金をしたり、ほかの

NGOと協力をしてお米を配ったり、事務所ですぐ食べられるもの、カップラーメンを用意させていただいたりしています。何日間か食べていないという方も事務所に来られまして、それも残念なことに余り珍しいことではなくなってまいりました。

そういったことで、民間でも最低限のセーフティーネット構築へ向けて努力を続けてまいりたいというふうに思っておりますけれども、やはりできましたら公的なセーフティーネットの方で、こういった待っている期間、本国に、ちょっと外国に行っているのが結果が出たら教えてくださいというふうになっている制度ではございませんで、日本の中で結果を待つということになりますので、この期間もどこかの自治体で住民として居住実態を持って生活をしていくということになりますので、どのような対応が必要とされるのかということを是非御議論いただきたいと思っておりますし、そういう観点から今回の法案の修正部分が、出していただきまして、そして、仮放免の人たち等について行政上の便宜が引き続き受けられるようにという観点から修正案を出していただいたということを非常に有り難く思っております。これに、仮放免の立場の人たちに関しては引き続き検討を加えていただけるということですので、是非私たちもそういった御議論に参考となるような資料ですとか実態というのを御提供させていただきたいというふうに思っております。

また、先日の総務委員会での議論を拝見させていただきましたところ、とりわけ国民健康保険に関しましては大きな進展があったというふうに理解しております、住民基本台帳に記載される外国人の方に関しましては国民健康保険の適用になるものというふうに考えていらっしゃるという厚生労働省さんの見解を拝見いたしました。これは、今までよりも住民の、住んでいるという居住実態に照らし合わせて国民健康保険の方が適用されていく、施行されていくということで、私どもとしても非常に歓迎しておりますし、今後の実施というのを期待して見守っていきたいと思っております。その際に、仮放免ですとか仮放免を待っている方々に関しましても是非検討に加えていただきたいというふうに思っております。

最後に、こちらの総務委員会とは若干異なるのかもしれませんが、入管法の改正と併せて審議、御議論いただいているということで、現在の課題に関しましても若干申し上げます。させていただきますと思っております。

先ほど申し上げました仮滞在ですとか一時庇護上陸許可、既に住民基本台帳の対象者となっている方々に関しましては、やはり我々が現場で見ている数字としては、許可を受けの人がまだまだ少ないのではないかと。もっと人道的に運用していただける幅があるのではないかとというふうに考えております。

仮滞在というのは新しい制度でして、二〇〇四年に国会議員の先生方が入管法を変えていくという中で、長い間待っている難民の人たちがオーバーステイにならないように仮に滞在する許可が必要ではないかと御議論いただいた結果、法案を通じて確保していただいた許可でございます。

これの実態が、昨年ですと許可を受けられた人が一〇%を割っておりまして、九%弱と

いう数字になっております。これがもう少し拡大されていきますと、比較的短い待ち時間で仮に滞在する許可が出て、住民基本台帳にも記載されて住民としてのサービスが受けられていくというような形になってまいりますと思いますので、併せて御検討をしていただければというふうに思います。

私の方からは以上とさせていただきます。本当に貴重な機会をありがとうございました。

(中略)

○加賀谷健君 時間の都合がありますので先へ。ありがとうございました。

石川それから段両参考人にちょっとお伺いしたいんですけども、今回のこの入管法の改正あるいは住基法の改正で実際にその対象となる外国人、特に不法滞在の外国人の方々は、どの程度この法の改正や改正内容に関心を持ち、また中身を理解しているのかどうか。そして、今度、このことによってどんなことが心配をされるのか。先ほど少し出ていましたけれども、特にこういうところだよという観点がありましたら、それぞれお聞かせ願えますか。

○参考人(石川えり君) 御質問ありがとうございます。

私どもは、認定をされたら正規化、不法滞在が正規の資格を持って在留を続けていかれるということで、いつも大体、日々、支援に毎日十人ぐらいの方がいらっしゃるんですけども、事務所に、プラス電話が三、四十回鳴るという事務所なんですけど、これに関しての御質問、こういうことが国会で審議されているけど自分はどうなるんだろうというような御心配というよりは、まず目の前の難民の手続がどうなっていくかということがほとんどでして、我々が広報していないというところもあるんですけども、これに関して御意見をいただいたということはないんですね。ほかの外国人支援団体の方にお伺いしましたら、やはり知られていないということがNGOも含めた一番の課題ではないかというふうに感じています。

ただ、説明会などを開かれた団体さんもございます、そういったところでは、やはり今まで市役所ですとか区役所で入手できた外国人登録証が入国管理局の方まで行かないといけない、そこがなかなか生活圏内というか身近にない場合がありますので、そういったことから生じる負担増に関して御心配をされているという方と、あとは、今回の入管法の改正の方ですけども、取消し制度、在留資格の取消しというのが設けられておりますので、もっと手続ですとか細かい規定などがまだ出てきていない段階かとは思いますが、そういった自分の在留資格が取り消されてしまうかもしれないということに関する、これは在留資格が現在ある方かと思いますが、不安感を持っていらっしゃる方もいらっしゃるということで、具体的に執行される段階、望ましくは法案の段階から多言語で、我々の努力も必要なんですけれども、周知していくようなことができないかというふうに考えており

ますし、また施行される段階になって、様々な御本人が理解できる言葉にできるだけ多くなって伝わっていくといいなというふうに考えております。

以上です。

(中略)

○加賀谷健君 時間がもうほとんどないんですけれども、石川参考人、先ほど健康保険の加入など医療面についてもちょっとありましたけれども、今度の場合、その辺も登録されるということになれば使えるわけですが、何かその辺でこういうことがもう少しできればいいかなという、セーフティーネット絡みで何か御意見がありますか。

○参考人(石川えり君) ありがとうございます。

国民健康保険に是非難民申請の期間中加入我们させていただきたいというのは強い願いとしてございます。

難民申請というのが、私どもの考え方ですと、行政手続だけで終わるものではなくて、その後引き続き裁判もございまして、それを経てやはり難民だったというふうに分かる方というのが年間少なからずいらっしゃいます。そういった方々のためにも、裁判、一連の手続を通じて仮放免ですとかを持っていらっしゃる方も国民健康保険の加入対象としていただきたいということが強くございますし、セーフティーネットで考えますと、医療のみならず、生活保護に関しても是非御検討いただきたいと思っております。

ただ、この期間ずっと働くことを許されずにセーフティーネットだけに頼っているということも、認定された後の自立にうまくつながっていかないという課題もございまして、働いて税金を払って待っている間でも貢献したいという方もいらっしゃいますので、そういったことが可能になるようなやはり就労許可というものも併せて御検討いただきたいと考えております。

以上です。

(中略)

○礒崎陽輔君 ありがとうございます。

次に、石川参考人にお伺いいたします。

いつも本当に、事務局長として難民の皆さんのお世話をさせていただいて本当に御苦労さまでございます。

私は、自民党の中で移民を受け入れる立場でございまして、移民の受入れに積極的にしていこうという仕事もいたしております。昨年、この参議院の出張で海外に行かせてもらって、移民をやっている国に行ったんですが、当然、向こうでは難民というのが移民の一

種類であると、移民の中に難民というのがあるから、もうほとんど違和感なく難民を受け入れていると。それで、難民と普通の移民の人は何か違うんですかという質問をしたら、いやいや、そんなものはほとんど意識していないらしいですね。難民というのは移民の一種であって、それで移民と難民というのは別に区別せず我々は受け入れているんだと、なるほどなど。日本はまだまだ、移民法はないわけですがけれども、日本は、その違いはあるわけですがけれども、まだまだ考え方が日本は大分違うんだなということを思いました。

御説明はよく分かりました。セーフティーネットをきちんと難民の皆さんに対してもやっていかなければならないというのは、私もそれは大賛成であります、基本的に、例えば先ほどの仮放免の皆さん、これもやっぱり住民基本台帳法に入れるべきだという御意見だと思うんですが、やはりそういうふうを受け止めてよろしいのでしょうか。

○参考人（石川えり君） 私どもとしましては、待っている間、政府に申請を出してその答えを待っている間、仮放免という資格で待っていらっしゃる方に関して入れていただきたいと考えております。

○磯崎陽輔君 もちろん、それによってセーフティーネットがきちんとやるのはいいと思うんですが、私はやっぱり昔から考えているのは、難民の問題は、我が国はやはり国の責任というのがかなりあるんじゃないかと思うんですね。それはもちろん御理解いただいていると思いますが、普通に単に住民基本台帳の中に入れていただけでは、地方の責任がかなり大きくなって、国の責任というものがどこに行くんだろうかという、そういう疑問もかねて持っているところがあるんですが、それについて何かお考えがあったら教えてください。

○参考人（石川えり君） ありがとうございます。

国と地方ということで、現在地方分権等に関してこの委員会ですとか先生方に御議論いただいていると思うので、その大きな話というのは私は本当にビジョンとしては持っていないんですが、国の責任で明確にあるのはやはり保護を提供するというようなことで、具体的には法務省さんの方で審査をして認定をしていただくということだと思います。

ただ、日々の生活に関しましては、やはり日々どこかの自治体に住居を構えて暮らしていくという意味で、その住民としてのサービスというのも、地域住民としてどのようなサービスが適切か、そして地域住民としてどのような貢献をその地域社会にしていくべきなのかという両輪で考えていきたいなというふうには考えております。

現在、セーフティーネットに関しましては外務省さんの方で予算を持って取り組んでくださっているんですが、そこに難民申請者の急増がなかなか我々も予測していない波でいらしていらっしゃるということもありまして、なかなか予算が一気に増えていかないというところでギャップも感じているところではございますが、私の考えとしましては、保護

を提供するという国の責任、また地方、その間、結果を待つ間、二年間地域で暮らしている地域住民の視点、両方必要なのかなと考えております。

以上です。

(中略)

○参考人(石川えり君) 御質問ありがとうございます。

外国人住民の方にとってのメリット、デメリットということでございますけれども、メリットとしては、今回、法案で初めて外国人住民という言葉が出てきたかと思うんですけれども、やはりこれまでも地域社会で一緒に暮らしていた住民だったわけなんですけれども、改めて住民だということが法的にも確認されたという、このコンセプトに関しては非常に前向きに私どももとらえております。

また、公的に、外国人登録制度がなくなって代わりにというわけではないかと思うんですが、自治体で登録する手段があるということは、外国人、私どもの支援対象者の方々は難民として認定された方若しくは結果を待っている方なんですけれども、そういった方が自治体に対してきっちり登録する道があるということが非常に大きなメリットになるかと思えます。

デメリットとしましては、やはりもしそこから漏れてしまう方がいらっしゃったら、自治体としてその方が実際に居住しているということがなかなか把握されにくい。それによって自治体に対する住民としての権利が受けられない、若しくは義務を果たせないというところになってまいると思いますので、是非このデメリットが少しでも小さくなるように御検討いただければと考えております。

以上です。

(中略)

○弘友和夫君 ありがとうございます。

余り時間ありませんので、ちょっとあとお二人にも少しずつお伺いしたいんですが、石川参考人に、難民支援、先ほど審査期間が非常に長くなった、四百七十二日が平均七百六十六日掛かっていると。長い方は先ほど、九年ですか、ぐらい掛かっているという。

人道的な観点から、これは、日本の場合は非常に難民に対するそういう審査等も厳しいんじゃないかなと私は思っておりますけれども、難民申請の状況、また申請中の生活者の実態、時間ありませんので、少し教えていただければと思います。

○参考人(石川えり君) 御質問ありがとうございます。

期間は長期化しているというのは非常に感じております。ただ、すごく、日々現場で審

査をされている方もやり取りをさせていただきますが、本当に皆さんハードに仕事をこなしてくださっていますので、いつもこの議論になりますと何でもう少し短くならないのかという話になって、短くなる分には我々も歓迎なんですけれども、本当に今の現場の必死にやっつけていらっしゃる方に更にプレッシャーが行ってしまうような形で、早く早くと言うことだけがいいのではないのかなというふうに考えております。

やはり、私どもだけでも十年間で二千人以上の方を支援させていただいたんですけれども、三十四か国から皆さんいらしています。言葉も多様ですし、様々なバックグラウンドを持つ方がいらっしゃるということで、日本語、英語だけでは対応できない方が半数以上というふうになっております。

その中で、やはり地域の中で暮らしていく、待っていくというのは容易なことではないんですけれども、非常に課題として感じていますのは、やはり待っている間、働くことも許可されず、しかも生活保護、国民健康保険に加入できないというのは非常に困窮してしまうということが一点ございます。

手続に関しましても、先生方に御尽力いただいて二〇〇四年に法改正、二〇〇五年に施行されまして、その後非常に難民申請をされる方が増えているというのは非常に日本への期待の表れというのが大きいと思います。非常に改善してきた部分もありますけれども、もっと審査過程を透明にしていくですとか、一次のときから代理人の立会いを認めるですとか、まだまだもっと良くしていける点というのは大いにあるというふうに考えております。

ありがとうございます。

(中略)

○仁比聡平君 今、鈴木市長も懸念としておっしゃられた問題というのを解決しないまま、私はこの法案の云々するということはこれできないと思っております。

石川参考人にお尋ねしたいと思います。日ごろからの御活動、心から敬意を申し上げます。

庇護を求めて我が国に来る外国人、難民という方々の実情をもう少しお話いただければと思うんですけれども、仮放免許可を得た方あるいは仮放免の許可待ちの方なども、本国では働く意欲も能力もあって、高い技術だとか資格だとかそうしたものもお持ちの方がたくさんいらっしゃると思います。それが本国で生きていくこと自体がかなわなくなって、中には家族も本国に残したまま命懸けで逃れてこられるという状況にあらうかと思うんですね。

その方が長きにわたって就労できない、医療や社会保障、あるいは御家族がおありであれば教育などの問題でも困難を極めているというこの実態というのをどう私たちは受け止めればいいのか。その方々も居住の実態はあるわけです、先ほど御意見の中にあつたよう

に。居住の実態がある以上、住民なのであって、その住民としての権利や義務の保障というのは私はなされなければならないと思っているんですけども、石川参考人、いかがでしょうか。

○参考人（石川えり君） 御質問ありがとうございます。

おっしゃるとおり、本当に居住の実態がある以上、住民として権利義務の保障をしていただきたいというのは、我々も非常に強く願っているところです。

どのような方がいらっしゃるかというと、本当におっしゃられるとおりで、非常に男性の方が多くと理解しています。家族を本国に残して、まずは危険になった父親一人が逃げてくるという方が多くいらっしゃいます。中には、やはり軍事政権下でどうしても民主化活動を続けていた、その結果刑務所に入って拷問を受けて命の危険があつて逃げてきたという方が少なからずいらっしゃいます。故郷で拷問の傷を負っているという方も少なからずいらっしゃいますし、女性であれば、本当に女性をターゲットにした暴力の被害者、また紛争の被害者などの方々も多くいらっしゃいます。そういった方でも、故郷でも家族を養ってきた方も多いですし、日本で働いて生活のリズムを取り戻していかれるという方もいらっしゃいまして、働きたいという意欲を持っていらっしゃる方は非常に多いというふうに感じています。

現在、在留資格のある段階で難民申請をした方、これは法務省の方も先日の総務委員会で半数程度とおっしゃいましたが、そういった方は一定期間、実務上は半年経過した後に就労が認められるという実務になっています。ただ、そのほかの半数程度の方が、そういった就労が許可されない、生活保護が認められない、国民健康保険の加入がないといった状況に置かれていまして、外務省がそういった方のために支援金を用意してくださっているんですけども、今のところ全員に行き渡っていないという現状がありまして、現場でも対応に苦慮しているというようなところです。

やはり、日本に入ってきてから認定を受けるまで、結果が出るまで、認定を受けた方はその後の定住までスムーズにいくような形で、総合的な法律、できましたら難民基本法というようなものを是非御検討いただければというふうにこちらは考えております。そこには、適正な手続と結果を待っている間の最低限の生活保障、できましたら是非就労も御検討いただきたいと思っております、そういったものが包括的に認められていくようになると、より人道的な対応と言えるのではないかとこのように考えております。

以上です。

（中略）

○仁比聡平君 我が国に庇護を求めてこられた庇護希望者の方々が我が国において非人道的な扱いを受けるという、こういう実態、現実を改めるのが私は政治の責任だと思ってお

ります。

先ほどの御意見の中で、すべての難民申請者が住民基本台帳に記載されるようにすべきであるという石川参考人の御意見がございまして、この点で衆議院でなされた修正部分に期待をされる言葉を述べられたと思うんです。私、いささかその修正部分だけで大丈夫かという思いを持っておりまして、といいますのは、在留資格がなければ住民基本台帳には記載されないという仕掛けに入管法とこの住民基本台帳法の改正案が一体としてなっているとすれば、そうした一元的管理を求めるものだとすれば、実態としては居住実態がある、住民の実態があるにもかかわらず基本台帳に記載されない。作られる基本台帳が言わば在留資格基本台帳になってしまうということになりはしないのかという懸念があるんですが、石川参考人、いかがでしょう。

○参考人（石川えり君） 貴重な御意見をありがとうございます。

私のつたない、法案を拝見させていただいた理解ですと、仮滞在という在留資格がない方若しくは一時上陸許可という在留資格を未取得の方も、今のところ法案の中で住民基本台帳の対象になっているようですので、これは非常に期待をして施行に関して見てまいりたいというふうに思っております。

ただ、本当に在留資格基本台帳が原則となってしまうというようなことがもし仮に起こってしまうとすると、じゃ、こういった在留資格未取得の方に関しては、では住民ではなく入管の収容施設の方というふうなことももしかしたらなっていくかもしれませんので、そういったところも踏まえて、御懸念が実態となっていくかないように私どもも先生に是非御議論いただきたいと思っておりますし、実施の方を注意して見てまいりたいというふうに思っております。

御指摘ありがとうございます。

（中略）

○又市征治君 ありがとうございます。

それじゃ、石川参考人にお伺いをいたします。大変日ごろの御活躍に感謝を申し上げます。

この住民基本台帳の対象となります四つのカテゴリーの中には、今申し上げた一時庇護許可者、仮滞在許可者が含まれる、別名非正規滞在者というふうに言うんでしょうか。しかし、この実態を見ますと、仮滞在許可率はわずか九%足らず、一時庇護に至っては二〇〇六年までの三年間で〇・〇七%、四件というお寒い状況で、ほとんど形骸化をしているのではないかと、こう言わざるを得ぬと思っております。こうした問題点、どのように見ておられるかというのがまず第一点。

それから、二つ目には、国連の拷問禁止委員会からも、二〇〇七年に、仮滞在制度の厳

正性及び限定的な効果について懸念を有する、こういう内容の勧告を日本は受けていると思いますが、国際的に見てこの日本の制度はどういった点で問題を有している、こういうふうに見ておられるのか、この二点、お伺いしたいと思います。

○参考人（石川えり君） 御質問ありがとうございます。

一時庇護上陸許可並びに仮滞在の許可を得た人の数が少ないのではないかという御指摘が一点目だったかと思うんですけども、確かに決して多くはない数だというふうに理解しております。

また、一時庇護上陸許可というのは、空港ですとか船でいらしたときに難民申請のために上陸を求める許可となっておりますので、二〇〇四年の法改正、二〇〇五年に施行された法改正後、仮滞在というものもできておりますので、この二つが非常に良い形でもっと動いていただきたいというふうに思います。

特に空港で難民申請をすることが他国でも奨励されておまして、やはり難民として来て、できるだけ早い時点で難民として保護を求める、手を挙げる、そしてなるべく早く審査を進めて結果を出すということが、諸外国での私の知っている範囲での動向になっているかなというふうに考えております。それを考えますと、仮滞在ですとか一時庇護上陸許可が空港ですとか港においてもっと人道的に活用されていく余地というのがまだまだあるのではないかとこのように考えております。

ただ、実態としましては、私どもも空港に事務所を設けているわけではございませんし、なかなか支援体制ということを考えますと、一回事務所に来ていただいて説明して申請に行くというのが今実態でございますので、制度に合わせて支援体制というのも変えていかなくはないかというふうに考えております。

国際社会から見た日本の難民保護というのがどのようになっているかというふうに申し上げますと、やはり御指摘のありました拷問等禁止条約ですとか、去年は国連の自由権規約委員会からも、まだまだ改善の余地があるのではないかとこのように、非常に具体的な提案とともに改善案が示されているというふうに思います。

そういったものには、基本的には適正な手続、より手続は適正にできるのではないかとこのように、結果を待っている間、とりわけ生活の保障に関してもっと改善の余地があるのではないかと、主にこの二点になっているかと思いますが、こういった具体的な提案を一つ一つこなしていけるのではないかとこのように思っておりますし、今回の入管法の改正にもこういった指摘のうち幾つかが取り上げられていると、もう既に法案の中に取り込まれているというふうに理解しております。

そういった意味で、国際社会から出されている具体的な提言というのを先生方のお力で実行していただくとこのように、本当に我々も期待させていただきたいところでございます。

(中略)

○委員長（内藤正光君）　じゃ、まだ二分残っていますので、石川参考人、どうぞ。

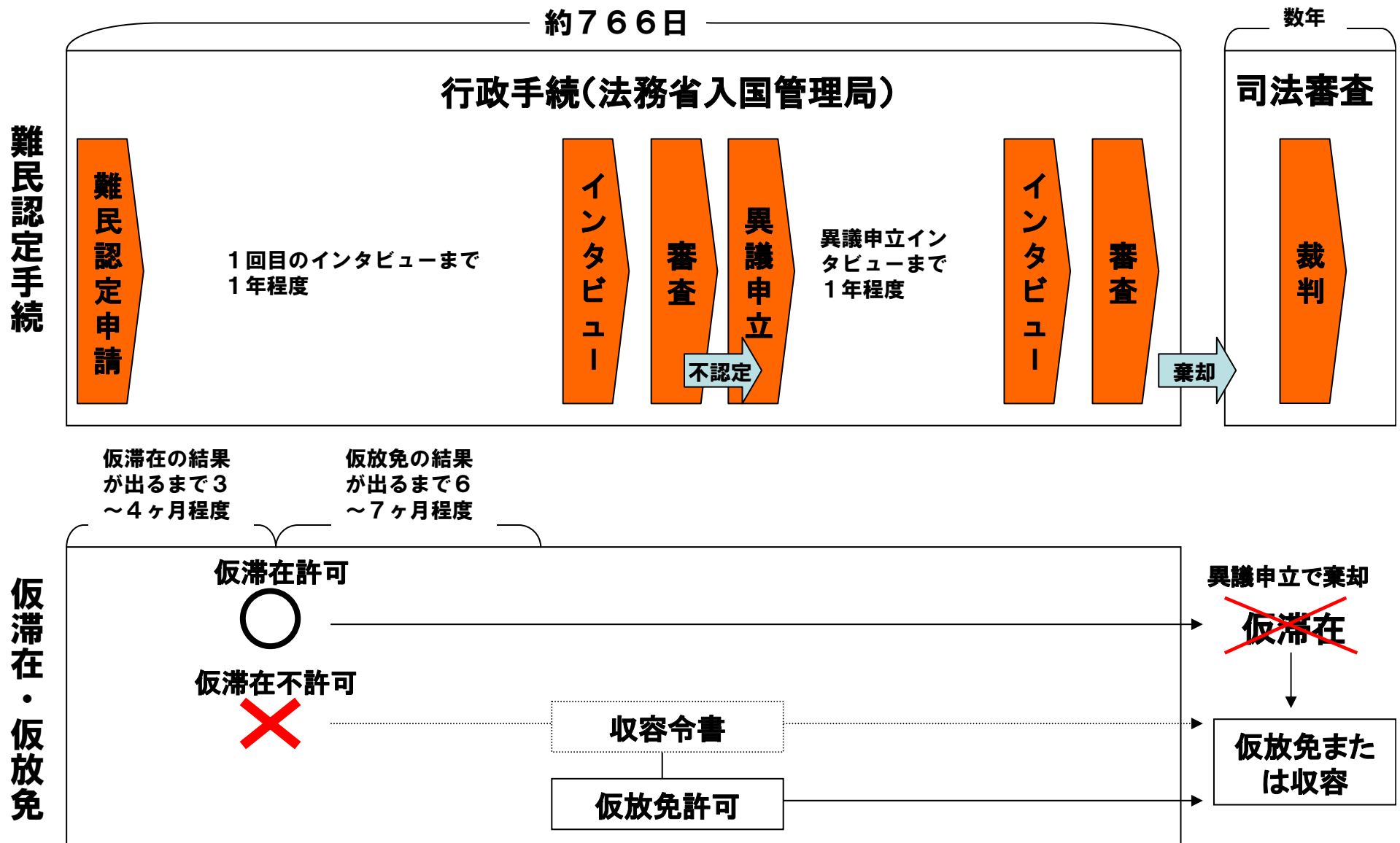
○参考人（石川えり君）　ありがとうございます。

是非、行政サービスから難民も含めて外国人の方々が排除されないようとおっしゃってくださったことが、現場において施行の中で確保されていかれたらというふうに思っております。

例えば、在留カードがないと住民基本台帳に入れませんよというような誤解などが現場の方で広がらないように、我々も説明をしまいたいと思いますし、そういったような方針などがより現場の方に周知されていくとよりスムーズにサービスが受けられるようになっていくのではないかなというふうに考えております。

ありがとうございます。

# 難民認定手続と仮滞在・仮放免\*



\*仮放免の制度は、(中略)、自費出国又はその準備のため若しくは病気治療のため等身柄を收容するとかえって円滑な送還の執行が期待できない場合、その他人道的配慮を要する場合等特段の事情がある場合に一定の条件を付したうえで一時的に身柄の解放を認める制度(昭和51年9月27日 東京地裁(行)判決、訟務月報23・2・359)