

衆議院 法務委員会 議 録 第 十 号

平成十年四月二十四日(金曜日)
午後二時三十分開議

出席委員

委員長 笹川 堯君

理事 鴨下 一郎君

理事 八代 英太君

理事 北村 哲男君

理事 達増 拓也君

理事 奥野 誠亮君

理事 下村 博文君

理事 谷川 和穂君

理事 中川 秀直君

理事 枝野 幸男君

理事 佐々木秀典君

理事 漆原 良夫君

理事 木島日出夫君

理事 出府委員

法務大臣

法務大臣官房長

法務省民事局長

法務省入国管理局長

委員外の出席者

警察庁生活安全

局藥物対策課長

警察庁警備局外

事課外事調査官

法務大臣官房審

議官

外務省アジア局

中国課長

法務委員会専門

員

海老原良宗君

佐藤 重和君

大林 宏君

同(吉井英勝君紹介)

同(石毛鏡子君紹介)

同(池田元久君紹介)

同(中川智子君紹介)

同(石毛鏡子君紹介)

同(仙谷由人君紹介)

同(池端清一君紹介)

同(石毛鏡子君紹介)

同(大野由利子君紹介)

同(中川智子君紹介)

同(池田元久君紹介)

同(石毛鏡子君紹介)

議 案 (内閣提出第一〇一号) (参議院送付)

律案(内閣提出第一〇一号)

同月二十四日

外国弁護士による法律事務の取扱に関する特

別措置法の一部を改正する法律案(内閣提出第

七五号) (参議院送付)

同月十六日

選択的夫婦別姓の導入など民法改正に関する請

願(家西悟君紹介) (第一四三三三三)

同(石毛鏡子君紹介) (第一四三三四)

同(枝野幸男君紹介) (第一四三三五)

同(北村哲男君紹介) (第一四三三六)

同(坂上富男君紹介) (第一四三七七)

同(武山百合子君紹介) (第一四三八八)

同(辻元清美君紹介) (第一四三九九)

同(保坂展人君紹介) (第一四四〇〇)

同(石毛鏡子君紹介) (第一四六七七)

同(海江田万里君紹介) (第一四六八八)

同(仙谷由人君紹介) (第一四六九九)

同(池端清一君紹介) (第一五二〇〇)

同(石毛鏡子君紹介) (第一五二〇一)

同(大野由利子君紹介) (第一五二二二)

同(中川智子君紹介) (第一五二三三)

同(池田元久君紹介) (第一五四四六)

同(石毛鏡子君紹介) (第一五四四七)

同(中川智子君紹介) (第一五四四八)

組織的犯罪対策法制定反対に関する請願(木島

日出夫君紹介) (第一五四三三)

同(佐々木陸海君紹介) (第一五四四四)

同(吉井英勝君紹介) (第一五四四五)

同月二十一日

裁判所速記官制度を守り、司法の充実・強化に

関する請願(木島日出夫君紹介) (第一六七二五)

選択的夫婦別姓の導入など民法改正に関する請

願(石毛鏡子君紹介) (第一六七三三)

同(金田誠一君紹介) (第一六七四四)

同藤田スミ君紹介(第一六七五五)
同(不破哲三君紹介) (第一六七六六)
同(松本善明君紹介) (第一六七七七)
同(金田誠一君紹介) (第一七一七七)
同(土井たか子君紹介) (第一七一七八)
同(土井たか子君紹介) (第一七一八八)
同(秋葉忠利君紹介) (第一七八九九)
同(土井たか子君紹介) (第一七九〇〇)
組織的犯罪対策法制定反対に関する請願(石井
郁子君紹介) (第一七〇五五)
同(金子清広君紹介) (第一七〇六六)
同(木島日出夫君紹介) (第一七〇七七)
同(穀田恵二君紹介) (第一七〇八八)
同(児玉健次君紹介) (第一七〇九九)
同(辻第一君紹介) (第一七一〇〇)
同(寺前巖君紹介) (第一七一〇一)
同(東中光雄君紹介) (第一七二二二)
同(藤木洋子君紹介) (第一七二二三)
同(藤田スミ君紹介) (第一七二四四)
同(松本善明君紹介) (第一七二五五)
同(矢島恒夫君紹介) (第一七二五六)
同(木島日出夫君紹介) (第一七二六七)
同月二十四日
通称使用制度によらない選択的夫婦別姓制の法
制化に関する請願(細川律夫君紹介) (第一八八
八号)
選択的夫婦別姓の導入など民法改正に関する請
願(細川律夫君紹介) (第一八八九号)
は本委員会に付託された。

同藤田スミ君紹介(第一六七五五)
同(不破哲三君紹介) (第一六七六六)
同(松本善明君紹介) (第一六七七七)
同(金田誠一君紹介) (第一七一七七)
同(土井たか子君紹介) (第一七一七八)
同(土井たか子君紹介) (第一七一八八)
同(秋葉忠利君紹介) (第一七八九九)
同(土井たか子君紹介) (第一七九〇〇)
組織的犯罪対策法制定反対に関する請願(石井
郁子君紹介) (第一七〇五五)
同(金子清広君紹介) (第一七〇六六)
同(木島日出夫君紹介) (第一七〇七七)
同(穀田恵二君紹介) (第一七〇八八)
同(児玉健次君紹介) (第一七〇九九)
同(辻第一君紹介) (第一七一〇〇)
同(寺前巖君紹介) (第一七一〇一)
同(東中光雄君紹介) (第一七二二二)
同(藤木洋子君紹介) (第一七二二三)
同(藤田スミ君紹介) (第一七二四四)
同(松本善明君紹介) (第一七二五五)
同(矢島恒夫君紹介) (第一七二五六)
同(木島日出夫君紹介) (第一七二六七)
同月二十四日
通称使用制度によらない選択的夫婦別姓制の法
制化に関する請願(細川律夫君紹介) (第一八八
八号)
選択的夫婦別姓の導入など民法改正に関する請
願(細川律夫君紹介) (第一八八九号)
は本委員会に付託された。

○笹川委員長 これより会議を開きます。
内閣提出、参議院送付、出入国管理及び難民認定
法の一部を改正する法律案を議題といたします。
まず、趣旨の説明を聴取いたします。下稲葉法
務大臣。
出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法
律案
〔本号末尾に掲載〕
○下稲葉国務大臣 出入国管理及び難民認定法の一
部を改正する法律案について、その趣旨を御説
明申し上げます。
現行の出入国管理及び難民認定法は、日本国政
府の承認した外国政府以外の地域の機関が発行し
た文書を旅券として認めていないことから、これ
らの地域の外国人が我が国に出入する際には、事
前に日本国領事官等の発行する渡航証明書の発給
を受ける必要があります。
その一方で、近年における国際交流の一層の活
発化に伴い、このような地域からの入国者が増加
しており、我が国の在外公館における渡航証明書
の発給にかかわる事務が極めて煩雑になっており
ます。また、地方入国管理官署においても、当該
地域の機関が発行した文書に証印をすることがで
きないことから、その所持人に対して再入国の許
可を与えるに当たって、別途、再入国許可書の作
成、交付を要するなどの事務負担を生じておりま
す。
このような状況にあることから、近年、我が国
への入国者が急増している地域の外国人について、
その出入国関係事務の簡素合理化を早急に図
る必要が生じてまいりました。
この法律案は、以上に述べた外国人の出入国の
状況にかんがみ、出入国関係事務の簡素合理化を

第一類第三号 法務委員会議録第十号 平成十年四月二十四日

四月二十一日
出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法

図るため、我が国が承認した外国政府以外の地域の権限のある機関が発行した文書を出入国管理及び難民認定法上の旅券として取り扱ふことができるよう、同法の一部を改正することを目的とするものであります。

次に、この法律案の主要点について御説明申し上げます。

第一は、現在、出入国管理及び難民認定法上の旅券として日本国政府、日本国政府の承認した外国政府または権限のある国際機関の発行した旅券等のほか、政令で定める地域の権限のある機関の発行した旅券等に相当する文書を同法上の旅券の範囲に追加することであり、

第二は、関連規定の整備を図ることであり、具体的には、旅券の定義にかかわる政令を含む、出入国管理及び難民認定法の規定に基づく命令の制定または改廃に伴い必要とされる経過措置をその命令で定めることができるよう、当該措置に係る委任規定を設けることとあります。

以上が、この法律案の趣旨であります。

何とぞ、慎重に御審議の上、速やかに御可決くださいますようお願い申し上げます。

○笹川委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

○笹川委員長 これより質疑に入ります。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。枝野幸男君。

○枝野委員 今回の法改正は、今提案理由の御説明をいただきましたが、明確には政府の立場は言えないのかと思いましたが、台湾からの日本への入国者の皆さんが非常にふえているという中で、大変手間のかかる面倒な措置が必要であったというところで、私も台湾に何度か伺いまして、李登輝総統を初めいろいろの方々から、何とか対応してもらいたいというお話を聞いておりました。今回、おくれはせながらこうした改正がなされるという事は大変結構なことではないかというふう

ただ、台湾地域、中華民国の皆さんとの関係にしましてはまだまだいろいろの問題点があるのではないかと思いますので、そうした点を幾つかお尋ねしていきたいと思っております。

まず最初に、これは通告をしておりますが、簡便なことなのでおわかりになるかと思っております。施行期日が公布の日から一月を経過した日ということですが、実際にこの新法に基づき扱ひもこれぐらいの期間で、施行の日からすぐぐらになされるというふうな思っているのではありませんか。

○竹中政府委員 これは、施行までに大体一月ぐらいい置いておきますと、私どもの地方の各入管に徹底するというのもございまして、それから在外公館にも徹底するというのもございまして、そのことから、一月はぜひ置いておきたいというところで、置いた次第でございます。

○枝野委員 さて、今回の法改正で、結果的に適用になるのは中華民国国籍を有する皆さん、中華民国のパスポートを持った方との関係になると思いますが、今回の改正の結果として、北京政府の支配下にある皆さんと台北政府の支配下にある皆さんとの出入国の際の手続、あるいは日本国内にいらつしやる場合での扱いというのは対等になるというふうなことを考えてよろしいのでしょうか。

○竹中政府委員 台湾護照が入管法上有効な旅券として扱われることになれば、その所持人と中華人民共和国政府発行の旅券の所持人とは、我が国の出入国手続上、同様の手続によって行われるということになります。

○枝野委員 いわゆるビザの免除というのがあると思いますが、これについてはどういう扱いになりますでしょうか。

○竹中政府委員 委員の御指摘になった問題は査証免除という問題かと思いますが、査証免除につきましては、「国際約束若しくは日本国政府が外国政府に対して行つた通告」によって定めるところのことになってございます。国際約束というのは、当然のことながら、国家と国家または国際機

関との間の国際法上の関係を規律する合意をいうものでございます。それから、外国政府に対する通告、これも非常に明らかでございます。そういうことで、台湾につきましては査証免除を行うということではできないかと考えております。

○枝野委員 ただ、私が台湾に行くときには、公用旅券で参りますので、ビザがいずれにしても要するのですが、日本人が台湾に行くときには査証免除があるのじゃないでしょうか。

○竹中政府委員 そのように伺っております。

○枝野委員 基本的には、この査証免除の扱いというのは、相互主義とでもいいたしかる方が、フイティー・フイティーの関係でやつていくのが普通だということに聞いておりますが、そういうことから考えますと、実質的に日本人が台湾を訪ねる場合には査証免除がありながら、台湾の方が日本に来るときには査証免除がないというのは、大変アンバランスではないかというふうな考えております。

先ほどの御答弁もございましたが、出入国管理法の六条でしょうか、ここにある以上は、台湾の方に対する査証免除はできないという法律解釈でよろしいわけですか。

○竹中政府委員 委員のおっしゃるとおりでございます。

○枝野委員 わからなければいけません。出入国管理法の六条ですが、いわゆる国際約束で、台湾との間の国際約束というのは存在しないことになるわけですか。経済問題あるいは航空関係など、そういったところで台湾と国際約束をしているというケースはないのでしょうか。

○竹中政府委員 国際約束をどういうふうな定義するかという問題があるかと思ひますけれども、国家と国家との関係という角度から見た国際約束というのは、今の台湾に対する我が国の法的立場にかんがみ、存在し得ないということでございます。

んが、先ほど申しましたとおり、実質的な問題として、我々が台湾に行くときには査証免除が与えられるのに、あちらの方がこちらに来るのに与えられないという状況は、これは早期に解消すべきではないかというふうには私は思ひます。

このことがいわれる日中共同声明に反するかといへば、私はそこは違ふのではないかと、北京政府の方はいい顔はしないかもしれませんが、政治的な関係においては、中国の北京の政府を承認するという中で、台湾に実際に、日本との交流をしたい、日本にシンパシーを持つていただけの方がたくさんいるという中で、相互に平等ではない関係というのは解消しなければならぬのではないかとこのように思ひます。

例えば、入管法の、「外国政府に対して行つた通告により」という条文になっておるようでありますから、国際約束を台北政府とすることについては、北京の政府との関係があるかもしれないが、この通告の方の外国政府ということに、今回の改正の条文で使つておられますような表現をうまく使ひまして、政令で定める地域の権限のある機関に対しなどという条項を入れれば可能ではないかというふうな思ひますので、ぜひ御検討いただきたいと思います。

答弁の仕方は難しいと思ひますので、可能な範囲で結構ですので、よろしくお願ひします。

○竹中政府委員 査証免除の措置は、やはり一般的に国または国際機関を対象として実施しているというのが国際的な通例でございます。この観点から、委員御指摘の方向での改正というのはなかなか難しいのではないかと考えております。

○枝野委員 法律、制度は、そのためにあるのではなくて、それによって我々の生活に便宜を図るためにあるものでありますから、実質的に、政治的な難しさは十分わかつているつもりでございますけれども、実際に台湾に住んでいらつしやる人たちがいっていただくことを前提にしながら物事を進めたいと思ひます。

台湾と並んで、同じようなとは言えないと思いますが、若干性質の近い話として、インドにチベットの亡命政権がございます。先日、そこからダライ・ラマ法王が日本においでになりました。私も接見をさせていただきました。一昨年は、私自身インドのダラムサラという亡命政権のあるところまで参りまして、法王とお会いをいたしました。

このインドに亡命をしておられるダライ・ラマ亡命政権のもとにいらつしやるチベット人の皆さんが日本に入国をする場合の旅券の扱い、例えば、先日ダライ・ラマ法王がおいでになったときの旅券の扱いはどういふふうになっておられるのでしょうか。

○竹中政府委員 今おっしゃられたような方たちは、外国にいて何らかの理由で旅券を取得できないというケースだと思えますけれども、その居住先の国の政府、先ほど先生のおっしゃった例で申しますとインドになりますが、それが自国民以外の者に対していわゆる外国人旅券というものを発給する場合がございます。そういう場合には、私どもの入管法上の、これもやはり旅券の定義、二条五号でございますが、そこで、「旅券に代わる証明書」というものを我々は旅券として認めていまして、外国の旅券というもので、これを認めて上陸を認めるというやり方でこれらの人たちの入国を認めております。

○枝野委員 これは、相手方の要望があるのかどうかということ自体、私、確認をしております。亡命政権は、私、実際に地を見ておられますが、インドの国内にございまして、土地に対する支配は持っているという感じかと思いますが、こういふところは、今回の改正の「政令で定める地域の権限のある機関」ということには当たり得るのか当たり得ないのかということにはわかりませんが、

○竹中政府委員 今回の法改正、冒頭委員がおっしゃったとおり、我が国への入国増加に伴う出入国関係事務の簡素合理化を目的とするというものでございまして、現在のところは、政令で指定する地域としては台湾のみを考えている次第でございます。

○枝野委員 いや、現在のところ政令で定めるかどうかということではなくて、今のように亡命政権の場合は土地に対する支配がないわけで、この定義としての「地域の権限のある機関」というのにこうした亡命政権が当たり得るのかどうかということはどうなのでしょう。

○竹中政府委員 チベットのような場合には、その地域の住民は中国政府の発行する旅券を持って渡航しているということでございます。同地域の住民のみを対象として旅券に相当する独自の文書を発行する機関も存在しないと承知していますので、この法案に言う「政令で定める地域」には該当し得ないと考えております。

○枝野委員 理屈としてそういうことにならざるを得ないのかなということも思いますが、政治的にどういった政府を承認し云々ということについてはいろいろな考え方はあるのだからと思えます。国家として承認をしようか、あるいはその存在をどう位置づけるかということとは別として、台湾の皆さんに対してもそうでしょうか、チベットの亡命政権の皆さんに対してもそうだと思いますが、交流をするということについてはいかに思っておりますので、実際、ダライ・ラマ法王入国、先日のときにはスムーズにやっていたのだというふうな聞いておられますが、法王のような高い立場の方に限らず、日本への入国等については希望がある場合にはスムーズにいくようにしていただきたいと思っております。

さて、若干関連をしておきますが、台湾にいらつしやる皆さんは、主観的には自分が中華民国の国籍を持っているというふうな思っているからと申すと思いますが、日本政府は中華人民共和国を唯一の政府として認めております。日

本にいらつしやる中華民国の方の国籍というのはどういう扱いになるのでしょうか。

○竹中政府委員 私どもが所管しております出入国管理関係の事務の取り扱い上は、外国人登録も含めまして、先生がおっしゃったような方々については、国籍については中国としております。

○枝野委員 この場合の中国というのはどういう意味になるのでしょうか。北京政府という意味に必然的になるのでしょうか、それとも、あえてそこは答えないというニュアンスで中国と書いているのでしょうか。

○竹中政府委員 国籍と聞かれれば中国と答えるということでございます。

○枝野委員 余り突っ込むと国際問題になってしまいます。それでは、国籍といふのはいろいろなところで問題になります。民法という言い方でいいのかどうか、私法を日本の裁判所が適用する場合に、本国法、国籍のある国の法律を適用する場合といふのが法例という法律、概念的には国際私法といふ法の中で決まっておりますが、台湾の皆さん、中華民国国籍を持つていらつしやる皆さんが日本の裁判所において本国法を適用される場合、つまり国籍のある国の法律を適用される場合、何法が適用をされるのでありませうか。

○森脇政府委員 我が国の国際私法規定であります。この本国法と申しますのは当事者が国籍を有する国の法律ということにされておるところでございます。ただ、我が国が承認した国家以外の国ないし地域の法律でございまして、その国ないし地域で実効性を持って適用されているものであり、ここに言う本国法に当たり得るものではないというふうな解されているところでございます。

そこで、御質問に言ういわゆる台湾出身の方々でございますが、こうした方々にもいろいろな状況がある場合が考えられるわけでございまして、その方が中国よりも台湾により密接な関係を有しているといった場合には、台湾において実効

性を持って適用されているいわゆる台湾法が本国法として適用されることになるというふうな考えられるところでございます。

○枝野委員 これを法務省に聞いて答えられるのかどうかわかりませんが、そういった例えは事例等はあるのでしょうか。

○森脇政府委員 国際私法の関係では、結局裁判所です。どういふ法規の適用があったかということでございますが、最高裁の判例として、今申しました本国法の趣旨というものを説明したものはございません。

ただ、その場合に、我が国が承認していない国あるいは地域の法律が積極的に適用されたという事例は私、承知しておりませんが、昭和五十九年七月六日の最高裁第二小法廷判決、ここにおきましては、中国国籍であるからといって直ちに中国法を適用するのではなくて、台湾法適用の余地もある、その点を審理しなさいということと差し戻した事例があるというふうに承知いたしております。

○枝野委員 今の最高裁の判決でもおわかりのとおり、日中共同声明は中華人民共和国政府と日本国政府との共同声明であって、これを否定するつもりはないし、こういった趣旨でいいのだと思っておりますが、あくまでも政府対政府であつて、裁判所、司法機関というのは政府に入るのか入らないのか、定義の仕方なんですから、これも、こういう声明があつたからといって、裁判所が台湾法を適用することを否定してはいけません。

したがって、物事は、こういったものは相対的なものだということを申し上げたい。政治的に、あるいは行政などの扱いにおいては、共同声明に基づいて北京の政府を唯一の政府として認めるといふことで私は正しいと当面は思っておりますが、そうはいっても、それ以外の部分のところでは、日本や日本人とそれそれ日本以外の方との関係という意味では、このことによつて、中華人民共和国に住んでいらつしやる皆さんとの関係と台

湾に住んでいらつしやる皆さんとの関係といふものが差別的なことがあつてはむしろいけないのではないかと申すに申し上げておきたいといふふうに思つております。

先ほど、チベットの問題のところ、外国人旅券といふものが出来てまいりました。外国人旅券といふのは外国人にしか出ないものなのでしようか、あるいはそれとも無国籍の皆さんに対してもあるのでしょうか。

○竹中政府委員 外国人旅券に関する定まつた定義といふのは存在しないのですけれども、通常言われております定義では、国内に居住する外国人で国籍を有しない等の理由により旅券を取得できない者に対し、居住国政府が発行する渡航証明書、渡航文書といふふうになつております。

○枝野委員 さて、外務省においでいただいたといふこと、今つと法務省にお尋ねをしてまいりましたが、例えば、台湾にいらつしやる皆さんが日本に来たときのこの方々に対する国籍をどう理解をするのか、あるいはチベットのインドにありますが亡命政権にいらつしやる皆さんが日本に来たときに外務省としてはその国籍をどういうふうにか、実務上どうなつておるか、教えていただけますでしょうか。

○佐藤説明員 ただいまの御質問でございますが、台湾の方の国籍といふことでございますが、先ほど法務省の方から答弁がございましたように、実務上、先ほど法務省の方で御答弁があつたような扱いになつておるといふことでございませぬ。

また、チベットの方については、そこは、明確に私ども、具体的にどういふ形で処理がされておるといふ、決まつた形になつておるとは承知しておりませぬ。

○枝野委員 国籍といふのは実は私自身も非常によくわからないところがありまして、今の、裁判所が私法の適用に当たつての本国法のもとになる国籍といふ概念、それから、まさに中国と台湾の関係のようになつておるときの国籍について何

なのかといふこと、整理して、あるいは整理できないといふこと、答弁でも結構なのですが、法務省、外務省それぞれ、日本以外の方の国籍といふことについて、どういふ扱いといふか、どういふ考え方といふか、御説明ができませんか、あるいはどういふ標準で判断をするのか、あるいはどういふ標準で判断をするのか、あるいはどういふ標準で判断をするのか、あるいはどういふ標準で判断をするのか。

○佐藤説明員 先ほど法務省の方から具体的には法令の適用においてはこういう扱いをしていふという御答弁があつたわけでございますが、実際の扱いとしては、個々のその国内のそういう関係の法令、規定、その実態に即してそれぞれ個々の扱いがなされておるといふふうな考え方しております。

○竹中政府委員 入管法上は、旅券の国籍表示によつて判断しております。

○枝野委員 先ほどの話ともつながるのですが、ここでもそれぞれの法令の目的等に即して判断をしていくという趣旨のそれぞれ御答弁だろうといふふうに思います。

そうしたところから考えても、最初の問題に戻るわけですが、政府といふ形での関係では、北京の政府を承認している、そのところの原則を動かすべきではない、必要もないと思つてますが、しかし、だからといって、それぞれの法律の目的になつた対応をしていけばいいのではないかと。つまり、査証免除といふような扱いについては、まさに一つは相互主義的な考え方であり、あるいは査証を免除することによつて国内に何らかの、例えば、そこまで法務省として答えられるのかどうかかわりませんが、治安上の問題その他等の弊害がなければ、査証免除といふことを行つて相互の交流促進をすべきではないかといふふうに思います。

そういふことから、その入管法の査証免除という制度を目的に立ち返つて、そして今いろいろとお話しいただいたとおり、国籍とかそういう問題についてはそれぞれの法目的に応じて判断を

していくといふことの相応から考えていけば、今後、査証免除についてまで台湾の皆さんとの関係で踏み出していくのが合理性があるといふふうな考えられるのではないかと申すに申し上げておられますが、いかがでございますでしょうか。御検討いただけますでしょうか。

○竹中政府委員 私どもとしては、先ほど御答弁申し上げたとおりの考えでございます。

○森脇政府委員 先ほどお答えいたしましたのは、法例上の本国法の意義の中に、先ほど申し上げたように、必ずしも、我が国が承認していない国あるいは地域といふものが含まれる場合がありまふといふことを御説明いたしました。

今委員御質問のものは、国籍はどうなるのかといふ問題でございますが、この点は、それぞれ所属する国の法規によつて決められるべきもので、それによつて国籍が取得される、あるいは離脱するといふ関係が生ずるものだといふように理解いたしておるところでございます。

○枝野委員 今の話、本質じやないのいいのですけれども、しかし、そもそもその国籍を認めるとか離脱するとかといふことについてのその法律、海外の法律を認めるかどうかといふことを我が国がどう見るかといふことであつて、それは私法を適用するに、台湾なら台湾の私法を法として認めて適用するかどうかといふ問題と基本的に一緒であつて、ただ、私法の場合には、承認していない政府の法を適用するケースがあるわけけれども、公法上の関係ではなかなかそれはやりにくいといふのが一般的であるといふ趣旨ならわかりますが、まさにそういう趣旨であつて、とするとか、あくまでもそれは相対的なものではないですか。私法だつたら承認していない政府がつくつた法でもよくて、公法ではだめですよといふことは、承認していないといふことの意味といふのは、あくまでも相対的なものにすぎないといふふうな理解の方が素直ではないだろうか。

これは余り突つ込みますと、私は別に中国との関係を悪化させたいと思つておる立場でもありませんので、これ以上突つ込みませんが、ぜひ北京の政府との関係もうまくやらなければなりませんので、一方的にこちらの都合だけで走れるとは思いませんけれども、せつかく大きな前進として今回のパスポートの問題が前進をしたのでありますから、今、残念ながら、韓国の経済危機といふことがあつて、むしろ台湾は経済はそんなに悪くないといふことで、日本への来航者の数も、今のよ

うな経済状況をベースにすると、恐らく台湾が一位になるのではないかと。日本に一番来てくださる地域の皆さんとの関係といふことについては、可能な限り便宜を図るようになつておきたいといふことを申し上げまして、私の質問を終わらせていただきます。

○笹川委員長 北村哲男君。

○北村(哲)委員 民友連の北村でございます。今回、出入国管理及び難民認定法、いわゆる入管法の一部改正案がこゝで審議の対象になつておるのでありますけれども、出入国管理ととも、この法律の二つの柱をなす難民の認定手続について私は何つていきたいと思つておる。

日本が一九八二年にいわゆる難民条約に加入してから十六年を経過しておりますが、その中で数々の問題点が指摘されながら、いまだに根本的な改善がされていないまま今日に至つておるのではないかと、あるいは、それどころか、難民認定数や難民の申請中の者に対する処遇面ではむしろ加入当初よりも悪化している部分さえ存在すると言われております。

この中で、昨年、国際人権組織のアムネスティ・インターナショナルの本部が、日本における外国人被收容者の虐待事例を調査して、日本の入管収容施設での処遇事例について厳しく非難するなど、国際的にも日本の入管・難民行政に注意が集まりつつあります。

ここに去年の新聞もございませぬ。「アムネスティが調査、報告 世界からも危ぐの目」といふのがございませぬ。また、去年からことしにかけて

の新聞では、例えば、九八年三月二十七日には「冷たすぎる日本の難民政策」という特集が載りました。また七月三十一日には「難民鎖国」崩せるか」という大きな記事も載っております。また、ことしの三月五日には「日本は冷たい」と言い残し、難民認定されず出国」というある国の人の記事も載っております。こうして見ると、このままでは早晩、異常なまでに少ない難民認定数や入管収容施設の処遇実態について国際的な非難が高まるのは必至であるというふうに考えます。

そこで、この問題に逐次、それぞれの陸に伴う問題とか、あるいはその後の問題についてお伺いする前に、大臣にお伺いしたいと思います。

昨日の新聞によりますと、難民対策では国際的に非常に高い評価をしておられる国連難民高等弁務官の緒方貞子さんが、まだ仕事はたくさん残っていると言っていて続投の意欲を示しておられるという記事が載りました。この緒方さんのことについて、昨年の七月二十三日の朝日新聞夕刊の「素粒子」というコラムにこういうことが載っております。

アメリカが五千四百七十三人、スウェーデンが千三百三十人、そして日本は一人。一体何の数字でしょうかと。これは、この緒方さんが人道小国に嫌みの一つも言いたかったところでしょうけれども、彼女はこういうふうになんと語られたと。これは朝日新聞の講演の席だそう。

このUNHCRの調査によりますと、九六年の難民認定数はカナダが一万人、イギリスは三千人という報告もあります。それぞれ四けた、千人以上一万人です。これに比べて、日本はここ数年、一九九四年に一人、九五年に二人、九六年は申請者四百七十七人に対してたった一人、そして九七年は申請者二百四十二人に対して一人との報告があります。これは驚くべき少ない数だというふうに思えると思います。

大臣、このような状況は、難民条約の締結国として根本的な義務を履行していないと言われる状況と思われる、あるいはそう言われているように

すけれども、どのようにお考えなのでしょうか。

○下福葉国務大臣 お答えいたします。

今委員御指摘のとおり、政府としては、昭和五十七年に難民条約及び同議定書が発効してから、難民の基本的な権利及び自由を保障するという観点から、同条約の規定を誠実かつ厳正に履行してきています。そのように思いますし、また、今後ともそのような適正な運用に努めなければならないと思います。

ただ、委員が御指摘のように、確かに数は少うございます。外国の数字を挙げられましたが、外国の入国申請している数なんか、五けたの国もあるわけでございます。例えばフランスなんかは一万七千人ぐらいいや、ドイツなんかもそうでございます。十四万幾らで何万人ということ、一概に言えませんが、ただ、少ないということとは事実でございますし、だからその辺のところは実務的にいろいろ御議論いただくとお思いますけれども、検討する余地も十分ある、このように思います。

○北村(哲)委員 私は、法務大臣の在任中にぜひこの問題にメスを入れていただきたいと思うので

なせ少ないかというのについては幾つかの問題点があるのです。というのは、上陸に伴う問題で、上陸を拒否されたり、あるいは上陸防止施設の問題があったり、あるいは、数が少ないには、ほかの国にはない日本独特の六十日ルール、六十日以内に申請しなければ全部却下してしまうというものがあつたり、あるいは、難民申請中の者の地位とか処遇が非常に悪いとか、あるいは入管収容施設の処遇がまた悪いとか、さらに難民認定された後の地位や処遇が非常に悪い、こういうことについて、日本はとて冷たいのだというふうに言い残して、日本で難民認定したいのだけれどもできずに、よその国に日本を経由して行ってしまうという事例が多いため、時間のある限り、その点について逐次聞いていきたいと思

まず、上陸に伴う問題でございますけれども、これは上陸時の難民認定申請希望者の取り扱いについての問題であります。

一つには、これは実際の事例でありますけれども、査証免除国から観光目的で出国して日本の空港で上陸の際に難民として入国を求めた場合に、入国を拒否されたという例があります。これはカメルーンからの人の例だと思ひます。そういう場合、そして二つ目に、難民認定申請を目的として出国して、日本での入国手続のときに偽造パスポートで上陸を求めると同時に難民としての庇護を求めた場合について。この二つの例についてどのような扱いをされたのだろうかということ

すなわち、二番目の例で、上陸許可につき、難民として庇護申請をしていることを理由に特にこれを緩やかに認める扱いを現実におつたというように聞いているのですけれども、そのあたりはどうなんでしょうか。まずそこまでについてお答え願ひたいと思ひます。

○竹中政府委員 我々の法律では、難民認定の申請はいついかなる時でもできることになっておりまして、それは受理するということになっております。したがって、日本に入つてこられた方が難民認定申請をされたときには、それは受理されるということでございます。

○北村(哲)委員 そうしますと、この難民認定申請は、いつでもというふうに言われましたけれども、具体的に、どの時点あるいは場所、それが受理しているのか。成田や関空の入管に難民調査官を配置しておるのか、あるいは、配置されていないのか、難民調査官以外の者が受理しているのか、それとも最寄りの入管から難民調査官が出張してくるのを待つのか、その辺の具体的なことについてお伺いしたいと思います。

○竹中政府委員 上陸時にそこで申請をすれば上陸港のある地方入管管理官署でこれを受理するということでございます。これは形式的な言い方でございますけれども、実態的には、例えば

成田にお着きになつて成田で申請すれば、それは受ける。そこで受けたということは、成田の場合は東京でございますので、すなわち東京入管で受理したというふうになつておるわけでございます。

○北村(哲)委員 その際に、そこには難民調査官は実際に配置しておられるのですか。その方が受けるのですか、それとも別の方法ですか。

○竹中政府委員 難民調査官の数は実は多くなくて、日本全国で今四十人ということでございますので、各地方入管局のあるところに主にございまして、成田の場合には、特に大きいところでございますので、当然そこにも難民調査官はおります。

○北村(哲)委員 そうすると、難民調査官がおられるところとおられないところがあるということ、聞いていいのですか。おられない場合は具体的にだれが、調査官が受けるのが本来だと思ひますけれども、一体だれがかわりに受けるのですか。

○竹中政府委員 各地方入管局には、必ずだれかが難民調査官に任命されております。したがって、法律的にはその人のところに行くわけですけれども、その出張所なりなんなりが、空港なりがあるわけで、そこでもって申請すれば、そこで受けたということが、すなわち、その地域の地方入管局で受けたとみなしておるわけでございます。

○北村(哲)委員 難民認定申請希望者の上陸が最終的に許可されなかった場合の扱いは、具体的にどうなるのでしょうか。すなわち、難民認定申請は上陸拒否の場合でも受理されるのか、あるいは受理されるとすると、どこでだれが受理し、また審査期間中は申請者の身柄はどこに置かれることになるのでしょうか。

○竹中政府委員 難民認定申請は、我が国にいる外国人であればこれをすることができるとなつておりまして、上陸を許可されていない者であっても、申請があれば上陸港の入管管理官署で

これを受理しております。

ただし、先生がおっしゃったような場合、すなわち上陸を許可されていない者、そういう者については上陸防止のための措置がとられることになりま

○北村(哲)委員 今の後半のことはちょっと意味がわからないのですけれども、具体的にどうい

○竹中政府委員 具体的には、上陸防止施設に入っていたかどうかということになるかと思

○北村(哲)委員 それでは、いわゆる上陸防止施設という、聞きなれないことについてお伺い

外国人の上陸が拒否された場合には、その外国人が乗ってきた船舶等の運送業者がその責任と費用を負担して送還の義務を負っている、これは入管法の五十九条でございます。そして、入管法十三

このとどまるということが問題だと思っておりますけれども、これは、とどまるというのは言葉だけの問題で、実態はまさにこの施設に収容されるというふう

○竹中政府委員 指定されている上陸防止施設

は、成田空港近傍の二つの施設と関西空港近傍の二つの施設、合計の四施設でございます。

○北村(哲)委員 成田の周辺に二つあるとおっしゃいますが、この正式名称とその施設の性格、この防止施設というの

○竹中政府委員 成田空港内に設置されている上陸防止施設の正式名称でございますけれども、新東京国際空港第二旅客ターミナルビル内上陸防止施設と呼んで

○北村(哲)委員 もう一つ、茨城県の牛久市に入国者収容所東日本入国管理センターというのがあります。そこに併設されておる上陸防止施設がある

○竹中政府委員 東日本入国管理センターに併設されている上陸防止施設の法的性格及び運営主体も先ほどの成田の施設と同様でございます。それから、この施設の正式名称は牛久法務総合庁舎内上陸防止施設という名前

なご、委員御指摘のとおり、東日本入国管理センターと物理的には同じところにある施設でございます。

いますけれども、管理責任者は当然のことながら変えておられますし、それから出入り口、これも全く別のところにございまして、両者は厳格に区別されております。

○北村(哲)委員 どうも実際に行った人が、そういう看板も何もなくて、どこに何があるかわからないというふうなことを言

○竹中政府委員 先ほど言いましたように、そういうことで、どちらも国の施設ということで運営しております。

○北村(哲)委員 実際に私が聞いたのは、原則は運送業者の負担というふうに出ているわけですね、とめ置き費用は。しかし、例外的に入管主任審査官が免除できるとい

○竹中政府委員 寝泊まりの方の費用、これは国の負担でございますが、例えば食費等は運送業者に負担してもらっております。

○北村(哲)委員 では、ただいまのように、大体寝泊まりはそのままあるのですから、消耗品というか、そういうものは運送業者というふう

られない状態にあるのですけれども、しかもそれが長い期間行われているような状態、これはもう形としては拘束、拘禁と同じような状態だと思います。すなわち、上陸防止施設では、実際に上陸を拒否された被収容者の逃亡を防ぐ趣旨で、実際には入管収容施設と変わらないような、言葉が適当かどうかわかりませんが、拘禁状態が行われているようなのです。この事実上の拘禁状態が

○竹中政府委員 上陸防止施設につきましては、私どもはこれは拘禁するための施設という認識はしていません。上陸を防止するための施設というふう

○北村(哲)委員 実際に個々に違ふと思うのですけれども、平均的あるいはかなり長い間この防止施設に収容されているということはあるの

○北村(哲)委員 指定されている上陸防止施設

○竹中政府委員

○北村(哲)委員 今、やむを得ない事情があれば六十日を過ぎてもいいんだとおっしゃいますが、それがまさにとても厳しくて、ほとんど適用されていないということが問題になっているように感じられます。

実際の運用として余りそれを厳格にされると、本来、難民かどうかということと六十日間以内にかかわらず、六十日ルールを余りにも厳格に適用されるために実質難民認定はされないということによって、いわゆる難民条約による難民の定義とかそういうものに実質的な変更を加えてしまうという条約違反の状態が起ってしまうんじゃないか。だから、法律の余りにも厳格な適用のために、本当に助けるべき人が形式論で排除されてしまうというふうになってしまふおそれがあるというふうに思いますので、その点については、私は、そのあたりが、今の六十日というのは非常に障害になっているんじゃないかということの御指摘をまずして、そしてその次の質問に移ります。

現在の六十日ルールの解釈、運用、今幾つか要点を挙げました。やむを得ない事情は幾つかあり得ると思いますが、難民条約上は難民であつて、しかも入管法上も難民であるけれども、六十日を過ぎてはゆえに難民認定を受けられない者が存在するということがあり得ることになりますけれども、そういうふうな解釈あるいは運用を公式に認めておられますか。

○竹中政府委員 この六十日ルールでございますけれども、難民条約及びその議定書は、難民認定の手續自体については特別の規定を設けておりません。したがって、条約締結国がそれぞれその国の事情に応じてそれぞれ定めているということでございます。

一般的には、迫害から逃れて他国に庇護を求める者は速やかにその旨を申し立てるべきであることは国際的に広く言われていることでございます。難民となる事由が生じてから長期間経過後に難民の認定が申請されると、その当時の事実関係

を把握するのが著しく困難となつて適正な難民の認定ができなくなるおそれがあるため、難民認定行政の公正円滑な実施を図るという観点からも、六十日ルールは合理性があると言えます。

また、先ほど言いましたように、六十日を超えた場合でも、やむを得ない事情がある場合にはそれを情状酌量することがあるわけでございますので、我々の規定の仕方が条約違反になつていないことにはならないと考えております。

○北村(哲)委員 私は、法律、その規定自体が条約違反にはならないということは、まあそれはいいにしても、運用いかによつては、これは条約違反の状態をつくり出すのではないかと、これを指摘したいわけですが。

その点についてはちよつと後に聞きますけれども、認定は受けられなかった難民は一体どのような地位に置かれるのかという問題なんです、ノンフルマンの原則というのがあるようです。これは不送還の原則、難民条約の三十三条、ノンフルマンの原則との関係は、認定を受けられなかった難民はどういう立場に置かれるんでしょうか。あるいは、難民条約の三章あるいは四章によつて、締結国が難民に対して与える義務を負う保護や便宜供与については、認定は受けなくても、難民である以上、その享受主体であるということになると思うのですけれども、そのあたりはどのようにお考えでしょうか。

○竹中政府委員 日本の法律は、基本的に難民条約、難民議定書と同じ内容でございます。難民と認められるためにはやはり難民認定はなさなければならぬということも条約の方にも書いておられるのですから、そのとおり、我々の法律の運用でもそうしているということでございます。

○北村(哲)委員 六十日ルールの厳格適用の結果、本来の難民が保護されなくなつてしまふということがございます。そこでは、「難民申請者に対して、その申請を一定の期間内に行うよう求めることができる。」それは恐らく六十日ルールだと思いま

す。「しかし、右期間内に申請がない場合、又は他の形式的要件を充たさない場合も、その者の難民申請自体を検討の対象から除外する扱いはするべきでない。」という規定がございます。この決議については、日本は委員会のメンバーであつたはずでありますけれども、これは賛成されたんですか、あるいは反対されたんですか。それはどうなんでしょうか。

○竹中政府委員 申しわけございません。今、私、承知しておりません。

最終的に、答えは同じなんですが、執行委員会のメンバーではございませんけれども、反対票を投じたかどうかは定かでございます。申しわけございません。

○北村(哲)委員 これをなぜあえて言ったかというのは、申請期間という形式要件を具備していないだけの理由で実質的な難民該当性の審査をしなさい、これは難民条約違反というふうになつてしまひますよ、こういう趣旨の決議であると思ひますので、この六十日ルールというものの解釈、運用についてはよほど気をつけなくちゃいけないだろうというのが私の考えです。

それで、先ほど言われたただし書きのやむを得ない事情についてはすけれども、六十日間を徒過した場合は救済規定であるやむを得ない事情というの、元来、病気、天災、交通途絶と、それから第三国への受け入れ打診中に六十日が経過してしまつた場合のみというふうな言われ方をしておりますけれども、それだけなのか。そういうふうな制限するものが今までの解釈のように聞いておりますけれども、これをもつと幅広く、実質性の審査のために緩やかに解釈するようなことをするよう努力をされていくのか。あるいは、その点については昔も今も変わらないというふうな考えをおられるのか。その点についてお伺ひしたいと思います。

○竹中政府委員 やむを得ない事情という規定がございますので、当然のことながら、六十日が過ぎましたも、その申請者の事情に応じてその中身

についても慎重に検討しているということでございます。

○北村(哲)委員 例えば、気がつかなかったとか、事由によつてそれを知るべき立場になつた、まあ知ったときからということになるのですけれども、その知ったときの判断でも、やはり立場によつては随分違ふと思ひますので、そのあたりの解釈は実態の審査の方に重きを置くように考えるべきだと思ひます。

それから、六十日を過ぎてしまつたこと自体にやむを得ない事情がない事例であっても、迫害の危険性が極めて大きい事例については、やむを得ない事情の拡大適用によつて救済の必要がある場合もあると思ひますけれども、そういうふうなことをやられたこと、あるいはやる姿勢はありなんでしょうか。

○竹中政府委員 迫害の可能性が非常に高い場合は、入つてきて至急難民申請をするということが通例でございますし、むしろそういうときは少ないんじゃないかと思ひますけれども、いづれにしても、迫害の可能性の強いときにはそういうことを十分に勘案して難民認定の決定をしているということでございます。

○北村(哲)委員 今おっしゃつたことについてちよつと反論もあるのです。というのは、迫害の危険性というのは最初からあるわけじゃなくて、途中で起つてくる場合もあるわけですから、そのときなんか特に問題だ。最初から迫害されて逃げたような場合、これはもう当たり前ですけれども、途中で内乱が起るとかなんとかというふうな、さらに迫害がひどくなるということはあると思ひますので、そのあたりの解釈、運用はそれこそ新しい立場に立つてお考え願ひたいと思ひます。

次に、難民申請中の者の地位、処遇について若干聞いていきたいと思ひます。

今まで述べた六十日ルールで門前払いをされる事例が多い反面、六十日問題で門前払いできない事例については難民審査に二年から三年かかる

というのが常態であるというふうに関わっております。中には五年以上もたなごらしにされている審査案もあるというふうに関わっております。

そこで、これほど長期の審査期間を要する中で問題になるのが審査中の地位、処遇であると思っております。

それで、幾つか分けて、在宅で申請中の者の在留資格の問題についてまず聞いていきたいと思っておりますが、申請時に在留資格がなかった者について、例えば、よその国からパスポートを持たずに逃げてきて上陸した者とか、あるいは申請時にオーバーステイだった者について、申請中にはどのような地位を与えるのでしょうか。具体的には、在留資格や退去強制手続との関係ではどうなんでしょうか。

○竹中政府委員 不法滞在の場合には、当然のことながら、不法滞在ということが認定されれば退去強制手続というものが執行されることとなります。失礼しました。ちよっとつけ加えさせていただきます。難民申請をしなごらというごことごです。当然、難民申請についても調査するということ、その二つが同時進行的に行われるということになるかと思っております。

○北村哲委員 ちよっとはつきりしないのですが、要するに、申請時に在留資格がない者で申請したとしますよね、その者は、申請をしてきた者については退去強制を受けたりするのか、あるいはある程度在留させるのかという点は、それはどつちなんですか。

○竹中政府委員 不法滞在ということになれば退去強制事由該当者ということになるわけです。したがって、収容するかしないかということに関してはケース・バイ・ケースで決めております。

○北村哲委員 どうも危ないようですね、ケース・バイ・ケースと言われても、それから、在留資格がないままに審査に何年も要するような場合、その間の生活はどうすればいいというふうにお考えでそういう措置をされるのか。すなわち、働けなければ食っていけませんよ

ね、長い間、何年もかかるわけですから。だから、日本で働いて食えない、自力救済しないというふうにお考えで食っていられるのでしようけれども、それもなかなか法律上言えない。要するに在留資格がないのですからね。

そうすると、一体どうすればいいのだろうかという問題が起ります。何をやっても違法でバックラれてしまうような状態が起ってしまう可能性がありま。あるいは、生活保護の適用なんかを与えることがあるのかどうか。そのあたりはどうなんでしょうか。

○大林説明員 お答えします。なかなか難しい問題であるかと思っております。ただいま申し上げたように、違法状態、要するにオーバーステイ等の問題につきましては、私も、基本的には退去強制手続に移らなければならぬと。ただし、先生御指摘のように、難民申請を検討しなければならないということ、そのギャップといま、要するに在宅状態のまま、しかも在留資格のないままという状態が現実

に発生していることは間違いないと思っております。基本的には、やはり難民手続の早期化といま、その判断を早くしなければならぬということ、私も私も努力しなければならぬということ、うに考えております。

○北村哲委員 悩み深いお答えで、要するに働いていられない、生活保護は与えない、よそに送り返すわけにいかない、国に置いていられない。受ける方としては、じゃ私はどうなるのでしょうか。そういうことになりましたよね。泥棒でもしようか。それは言い過ぎかもしれないけれども、何か自分でどこか食ってやろうという話になって、働いていられないわけですからね。そういうことを解決するのは、すなわち、この四、五年も長い間やるといことがおかしいのですよ。さうさうこんなものは、できるわけですから、そのためにこれは法務大臣にも、ぜひその辺の整備をさせていたで迅速にやるということが大事だ、

それしか解決の方法はないと思っております。

それから、申請時に在留資格があった者についても、在留資格が短期滞在の中に本来就労できない在留資格である場合、審査中は就労できる資格を一体与えるのでしょうか。あるいは与えないのでしようか。そして、与えないとすると、また生活は一体どうすればいいのだろうか。同じ答えになるのでしようか。ちよっとその点についても一言。

○竹中政府委員 在留資格のある方が難民申請される場合、普通大体九十日の資格でおられる方じゃないかと思っておりますが、その場合にはさらに九十日の更新ということにして適法な状態を維持するというように同時に、資格外活動につきましても、そのときの状況に応じて、必要なら、適正なものの場合にはこれを認めております。

○北村哲委員 それにしても、ただいまの九十九日、九十九日が二年、三年あるいは長期、五年といところまでそうしていただくかどうか、これまた非常に難しいという不安なところであると思っております。このあたりの解決についても、やはり何らかのものし法的措置が必要であるならば何かをするということも必要かと思っております。あるいは運用でできるならばそのあたりをきちっとしないと、難民申請中の人の地位とか処遇もやはり大事な問題だと思っております。

それから、一、二、今の点の続きをお伺いします。申請中の者の収容という関係ですが、申請時在宅だった者で、在宅で難民申請を行って、難民調査官のインタビューの呼び出しを待っていたところ、申請中であるにもかかわらず突然収容された事例が昨年発生したというふうに関わっております。そういうことが今後一般化するのでしょうか。その点についてお伺いしたいと思います。

○竹中政府委員 そういう場合に収容するかどうかという御質問でございますけれども、これも先ほどお答えしましたように、収容するかどうかはやはりケース・バイ・ケース。かなり濫用している可能性が高いというふうな状況の場合にはやはり

り収容せざるを得ない、あるいは、反対にそうでないときには在宅で調査するという道もとっております。

○北村哲委員 結局、今の点も、早期認定あるいは不許可ということに尽きると思っております。結局、濫用というのは、その間うまく難民申請を利用して、働く地位を与えて、いつまでもできるだろうか、オーバーステイとかなんとかしなくて、難民申請をしてあげばできるという濫用があると思っております。

ただ、濫用防止のためだけにそういうことを余り強くやるということには本末転倒だと思っております。そのあたりは私も理解できています。つまり、何らかの措置という法的措置が必要ならば考える、あるいは運用でそれが調整できるならやる、あるいはケース・バイ・ケースの場合でも同様だと思っております。

さて、時間も少なくなりましたので、収容施設の処遇問題についてもいろいろ聞きたかったので、それは飛ばしまして、難民認定された者のその後の問題について伺います。

率直に言って、日本で難民認定されても非常に措置が悪いというのも、これは国際的な評価であると思っております。すなわち、難民認定と在留資格の問題です。

昨年、たった一人認定された事例がありました。これは、去年の十月末に難民認定がされてから在留資格が与えられるまでに三カ月以上要しているということがあります。しかし、難民に対して各種の保護を与える条約上の義務がある以上、その第一歩としての在留資格を認定後速やかに、かつ、当然に行われるべきであると思っておりますけれども、それについてはどういうふうに関わりますか。

○竹中政府委員 難民と認定した者については、その経歴や我が国における在留状況等の事情を総合的に勘案した上、在留特別許可を付与するなどの措置をとることにしておりますけれども、先生御指摘のように、その間や時間を要した事例がございました。今後はできる限り速やかに対応す

るよう努めてまいりたいと思ひます。
○北村(哲)委員 その点は本当に、一件ですから、それが当たり前なのか特殊な例なのかわかりませんが、これはやはりおかしいですね。

その前に、昨年来、トルコ国籍のクルド人の問題については、不認定通知と同時に退去強制の違反調査の召喚状を渡しているというふうなことで、別の法体系だけでもそれはちゃんとリンクされているという事例も報告されておりますので、そのあたりは今後気をつけてやっていただきたいと思ひます。

それから、難民認定後の社会的地位や便宜供与という点についての問題ですけれども、難民条約第三章あるいは第四章は、難民に対して与えるべきさまざまな保護や便宜供与を定めております。日本で難民認定を受けた者に対するこのような保護あるいは便宜供与の実施の主体は法務省の管轄なのか、あるいは具体的な制度はどういうふうになっているのかということについて、まず聞きたいと思ひます。

○竹中政府委員 昭和五十六年三月十三日付の閣議了解というのがございまして、難民条約及び同議定書の実施に伴う難民の認定、これについては政府として統一に行うこととして、これを法務大臣が主管するということに、これを法務条約に規定するその他各種の保護については、それぞれ的主管省庁においてそれぞれ措置をするというふうになっております。

○北村(哲)委員 日本のその後の制度が、国際基準に比べて、いろいろ社会的地位とか便宜供与がどうも不十分ではないかということをおっしゃるのですね、具体的なことは、日本語を教える施設だとかそういうものがないということが、条約締結国としての義務を果たしていないというふうな言われておることもあります。

それで、もう時間は終わりましたけれども、ヨーロッパ諸国では、難民として受け入れた後には、まず無料の住居と生活保障を与えた上で、無

料の語学学校で一年間程度徹底的に語学研修を行わせたり、あるいは長期的に難民の自立を援助するというプログラムをつくっておる。日本については、それがまだないように思われます。ないとする、それを早急につくられて、かつてのインドシナ難民のときにいろいろ施設をつくられました。それももう廃止されているように聞いておりますけれども、その点について今後どういうふうにするおつもりなのか。すなわち、早期の自立援助のプログラムを実施する予定、そういうものについてはどのようにお考えなんでしょうか。

○竹中政府委員 難民条約に入つた後に各種の措置がとられまして、例えば国民年金法を改正して国民年金への加入とか、それから児童扶養手当法の改正で児童扶養手当の受給とか、あるいは特別児童扶養手当の受給というようなことがなされております。

これは基本的に、当時の発想は内国民待遇という発想だったのだらうと思ひます。先生の御指摘の分野、むしろこの閣議了解でございますと、文部省なりなんなりにお願ひすべきことだと思ひますけれども、そういう方向に進めれば非常によろしいのではないかとと思ひます。

○北村(哲)委員 終わりますが、文部省ではなくて、やはり法務省主導でこれはやるべき問題だと思ひますので、よそにも指導していただいで、総合的なものをつくっていただくことを望みます。終つて、とりあえずの質問を終えたいと思ひます。終わります。

○笹川委員長 上田勇君。
○上田(勇)委員 平和・改革の上田勇でございます。きょうは、出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案並びにそれに関連する事項につきまして、何点かお伺ひしたいというふうな思ひておられます。

〔委員長退席、橋委員長代理着席〕
きょうも委員会の始まる前の理事会でいろいろと野党議論をしてきたところなのですが、この国会で委員会を取り扱う法案の数が、内閣提出のもの

の、議員立法も含めまして数が非常に多くて、しかもこの国会では、ほかの委員会も含めていろいろと重要な案件があつて、なかなか日程のとり方が難しいということが言われました。当然のことながら、そういった事情を我々も理解しております。ちよつと現状を見ますと、そういう時間のとり合いが、この会期内の審議、非常に限られた会期内でありまして、この先かなり難しくなつてきているなというふうな感じを持つてるところであります。

我々の方としても、これまで同様、審議の促進にはそういう意味ではできる限り協力を惜しまないわけでありまして、ただ、そのことが何れも各法案の審議を短時間で済ませるということではなくて、やはり十分な審議を行うということもこれまた立法院の責任でありますので、特に、私たち野党にはそういった役割も期待されております。これはないかというふうな思ひわけでありまして、これから会期末が近づいてきますが、そういう意味でできる限りの協力はしていくつもりでございます。

ちよつと前置きになりましたけれども、そういう話をさせていただきます。次に、法案の内容につきまして御質問をしていきたいというふうな思ひます。

初めに、法案の内容について先ほど質問があらましまして、今回の改正で、第二条のところ、「政令で定める地域」というのが、先ほどの答弁で台湾を指すのだ、台湾以外には想定されていないというふうなことであります。これはよくわかりました。

次に、法案の六十九条の二に、経過措置が含まれておるのですが、この経過措置の書き方というのは非常に漠然とした書き方になっておまして、この法律の中でも改正のたびにいろいろな経過措置が講じられておられますけれども、それぞれその法律の最後、附則の中でそういう経過措置についてはかなり限定的な言い方で書かれておられます。

ところが、今回のこの法案を見ますと、書き方がこういう書き方なのです。出入国管理及び難民認定法の規定に基づき命令を制定し、又は改廃する場合においては、その命令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置を定めることができる。」と。

という、何か改廃するたびに、一定の合理的な範囲内という歯どめだけで、一方的にいろいろな経過措置といつたようなもの、しかもこれはこの法律の性格上、罰則を伴うものだからそういう読みますと、そういうものの方が比較的法的な判断で幾らでもつくられるのではないかと、そういう印象を受けるわけがあります。

そこで、この書き方、他のこれまでの経過措置の書き方と同じように、もっと限定的に規定する方が適當なのではないかというふうな思ひわけがあります。現在考えられているのが、多分、台湾当局が発行されます台湾護照の取り扱いに限ることであるというふうな思ひわけですが、そういうふうな表現で、附則にそういう経過措置を加えるべきではないかというふうな思ひますけれども、その辺について法務省のお考えを伺ひたいというふうな思ひます。

○大林説明員 お答え申し上げます。
今回のこの経過措置は罰則を含めての問題でございます。第六十九条の二は、罰則を含めた経過措置を命令で定める必要がある場合に備え、入管法にその委任規定を設けることとしたものでございまして、今回の改正に伴う経過措置そのものにつきまして、政令の附則で定めることとしておられます。

その政令につきましては、今後の問題ではございますけれども、地域を定める政令の施行前の行為等に対する罰則及び退去強制事由の適用については従前のおりとする経過措置規定を予定しております。
○上田(勇)委員 そうであれば、例えば、その附

則の中に、今回改正されます第二条第五号の政令で定める地域の変更による経過措置についてという形で附則に規定する方が適当なのではないのでしょうか。その辺の考え方がどうでしょうか。

○大林説明員 お答え申し上げます。

今回は当面台湾を予定してはおりませんが、基本的にはそれにとまらないうこと、将来の問題としてはそれにとまらないうこと、ごさいいまして、罰則等も含めて重要なこととごさいいますので、法律上に委任規定を設けたということとごさいいます。

○上田(勇)委員 この問題はちよつと次に聞かせていただきます。

次に、今回の改正によりまして、今想定されておるのが当面は台湾ということとごさいいます。台湾からの入国者、あるいはそれを受け入れます我が国の行政の分野において、いろいろな改善効果が上がるんだということとごさいいますけれども、今回の改正で、そういった期待される効果というのはどういふものなのか、もう少しちよつと具体的に御説明をいただければというふうに思っています。

○竹中政府委員 今回の改正によりまして台湾護照が入管法上の旅券として取り扱われることになりまして、これまで我が国に入国する際に必要とされた渡航証明書、これが不要となります。そしてまた、その所持人が一時上陸を希望するのであれば、当該護照に査証を受けていれば足りるということになります。また、寄港地上陸または通過上陸、これについては、今回の措置によりこれからは査証は要らなくなるという効果がございいます。

さらに、本邦に在留する台湾の方々でございいますが、これらの方々も再入国あるいはその在留期間の更新、こういうことでの許可を受ける場合にも、今持っております台湾護照、それに直接判こをすることにより、新たに出入国許可書の交付をする必要はなくなるという効果がございいます。

○上田(勇)委員 国内にはいわゆる台湾籍の中国人

の方もたくさん定住されているわけでありまして、そういった意味で、そういう方々の今までのいろいろ感じられてきた不便が解消されるという意味で、私は今回非常に大きな改善であるというふうに思っています。

そこで、今回の法改正で、先ほどから言われていますけれども、台湾当局が発行いたしますいわゆる台湾護照を旅券と認めることとなるわけでありまして、それによつて台湾当局を外国の政府と認めるということにはならないのだからか。

その場合に、先ほどちよつと質問が出ていましたけれども、日中共同声明に、「中華人民共和国政府が中国の唯一の合法政府である」ということとありまして、「台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部である」というような書き方もあります。

こうした日中共同声明の趣旨に今回の措置が反することにはならないのか、また今回の措置について中国側とは当然いろいろな感觸は得られていると思うのですけれども、中華人民共和国政府の方の理解についてはどのようなふうな考えられているのか、お伺いしたいと思います。

○竹中政府委員 我が国は、日中共同声明に基づきまして、台湾との関係を非政府間の実務関係とすることで維持してきております。

今般、入管法改正に伴い、台湾護照を我が国の入管法上、有効な旅券として取り扱うということ、日台間における民間交流の増大に伴う事務負担の軽減を図るといふ性格のものでございまして、したがって、日中共同声明に反するということではないかと考えております。

いずれにせよ、台湾との関係は今後も非政府間の実務関係であつて、我が国として、いわゆる二つの中国やあるいは台湾の独立を支持するということはありません。

○上田(勇)委員 今御答弁いただいたことについて、中華人民共和国の方はどういふふうな考えをなんでしょうか。

○竹中政府委員 私どもの理解では、外務省の関係が中心になつて中国側と非公式な折衝をしてきておりまして、少なくともこれが日中共同声明の基本的な部分に反するといふような認識を中国側が持っているということではないといふふうな外務省側は判断していると思つております。

○上田(勇)委員 ちよつと何か持つて回つたような言い方だつたのですけれども、つまり、中国側としても特に問題とは考えていないといふことで理解してよろしいのでしょうか。

○竹中政府委員 基本的にはそういうことだと理解しております。

○上田(勇)委員 それで、この出入国管理法は、昨年も通常国会で一部改正法が提出されて成り立ってわけでありまして、そのときに、密航対策、特に集団密航の対策の強化のために法律を改正しております。やはり昨年のちよつと今ごろまでありまして、やはり昨年よりも、ゴールデンウィークからそれ以降にかけて集団密航が多いといふことで、この法務委員会でも、日程的にもかなり急いで改正をした記憶がございいます。

そういった密航対策の強化の法改正が行われたのですが、いろいろと報道等を見ますと、やはり中国を中心としたしまして、集団密航が依然としてかなり大量に続いているといふふうな報道がされております。その多くのケースでは、当時非常に有名にもなりました蛇頭、スネークヘッドが関与しているといふふうな聞いておりますし、また、ちよつとどきのうの新聞記事では、中国からの集団密航に韓国籍の船が使われている、韓国ルートといふふうにも書かれておりますが、そういった記事が載つております。さらに、その記事の中では、この韓国ルートの出現というのは、中国の密航請負組織スネークヘッドが、受け入れ側の日本の暴力団に加えて、新たに韓国の地下組織と手を組み始めたのではないかといふようなことも書いてあります。

いろいろ、警察の方、それから水際で海上保安庁の方々、入国管理の方々、こうした集団密航の

防止に御努力されていることはわかるのですが、同時に、まだまだそういうケースといふのは大量に起きているのが実態ではないかといふふうな思っています。

そこで、特に最近の集団密航事件につきまして、実態をどの程度把握されているのか、また対策について、特にこの法改正後の実態はどうなっているのか、その辺をお聞きしたいといふふうな思っています。

○竹中政府委員 議員御指摘のとおり、昨年の今ごろ、集団密航事案の激増など出入国管理をめぐるときの状況に的確に対応するためといふことで、密航者を助長、援助する行為を厳しく処罰することができるよう、入管法の一部を改正いたしました。

改正の効果でございまして、改正時といふことで、平成八年六月十一日から九年五月十日まで、すなわち去年の五月十日まで約十一月の間、それから後の十一月の間といふことで比較して、大体の数字をとつてみましたけれども、前半の十一月の間、すなわちこの法律が改正される前の十一月の間では、人数にしまして千三百七十四名という数字が出ております。それに対して、改正された後の十一月の間といふことで、七百四十一名といふことで人数は約半減してございまして、この法案で相当の効果が上がったものと判断しております。

○上田(勇)委員 警察庁の方にもきょう来ていただいておりますけれども、補足していただくようなことが、特に実態の方でありますでしょうか。

○平野説明員 平成九年中に警察及び海上保安庁が検挙をいたしました不法入国者は千七百五十一人でありまして、これには激増した集団密航事件の検挙、中でも九割弱を占める中国人密航者の検挙が大きな部分を占めてございまして、こうした密航事件の背景には、委員御指摘のとおり、多数の中国人が日本での不法就労により金銭収入を得るために密航を図っているといふことに加えまし

て、密航を請け負います蛇頭等が高額の請負料を
目当てに、国内の一部暴力団とも連携いたしまし
て、その活動基盤をある種確立しているというこ
とがございいます。

警察といたしましては、従来から関係機関と連
携をとりながら密入国事案の取り締まりを推進し
てございいますが、特に昨年五月十一日、御指摘の
集団密航対策強化のための改正入管法、これが施
行された後は、蛇頭及び国内の受け入れプロ
ローカー等の摘発のためにその積極的な適用に努
めてございいます。

改正法施行から昨年末までの間でございませ
が、七十四条及び三十一項二号によります検挙
は、三十三件、八十四人を数えてございいます。本
年の集団密航事件の状況につきましては、昨日ま
でに二十一件、二百八十一人を検挙いたしてござ
いまして、昨年同期との比較では、十二件、百五人
の減となっております。しかしながら、中国人
による集団密航は、十六件、二百五十一人ござ
いまして、全検挙人員の約九割を占めており、依然
として多発傾向にございいます。また、その手口に
おきましては、これも委員御指摘なさいましたと
おり、韓国人プロローカー等が関与してござい
いは洋上で船を乗りかえるといった形で悪質化、
巧妙化してございいます。

したがって、警察といたしましては、特に
密航事件の背後にある組織の解明に向け、引き続
き関係機関との連携を図りながら、取り締まりの
強化に努めているところでございいます。

○上田(勇)委員 もちろん、これは法律で取り締
まれば全部なくなるというようなことではないと
思いますが、今関係各省ともそれぞれ連携をとっ
ていただきますが鋭意対応していただいているこ
とだというふうに思っています。日本国内のいろい
ろな労働事情等もあり、取り締まればすぐに解決で
きるということではないというふうに思いますが
が、いずれにしても、各省にわたることであり
ますが、今後とも引き続き協力していただき
まして、しっかり対応をしていただきたいと思います

ふうに思うわけでありませう。

もう一つ、やはりここ数年間、いわゆる覚せい
剤などの薬物濫用というのが国内で大きな問題に
なっております。薬物濫用の逮捕者が急増してお
りまして、特に深刻なのは、ここ数年間で中学
生、高校生による薬物濫用が急増しているわけ
であります。厚生省にいただいた資料を見ます
と、中学生や高校生は、平成六年ではわずか四十
一件しかなかったのが、平成八年には二百四十四
件、実に五倍に急増しているという資料もありま
す。

こうした薬物を常用している人たちが犯罪にか
かわっているケースというのも多いですし、さら
に暴力団などの資金源にもなっているという話も
あります。社会の安全、安定を考えるときには
本当に極めて深刻な状況になりつつあるのではな
いかというふうに考えるわけでありませう。

こうした薬物のほとんどは、海外から持ち込ま
れているというふう聞いてございませう。国内での
覚せい剤などの流通を防いでいくためには何より
水際での対策というのが必要ではないか。ここ
がポイントになってくること、やはり国内に持ち
込まれないようにすることが重要ではないかとい
うふうに思うわけでありませう。

そこで、こうした薬物濫用の国内における現
状、あるいはその持ち込みの現状というのでしよ
うか、それと水際での防止対策などにつきまして
も、これも各省庁にまたがることだと思いきや
れども、その辺のことについてのお考えを伺いた
いというふうに思っています。

○竹中政府委員 先生御指摘のように、来日外国
人による薬物犯罪を初めとする犯罪が増加してお
ります。私どもとしましては、今後も関係機関と
緊密な連携を図りつつ、入国審査の厳格化、入管
法違反者に対する取り締まりの強化等を図ってい
く所存でございませう。

ちなみに、平成九年中には、薬物を所持してい
た外国人七人の上陸を拒否するとともに、本邦在
留中に薬物事犯により有罪判決を受けた外国人三

百十六人について退去強制手続をとるなどしてお
り、この種事犯に対し厳正に対処してきておりま
す。

○上田(勇)委員 警察庁の方、いかがでしょう
か。

○樋口説明員 現在、薬物の濫用は大変厳しい状
況にございまして、ことしの一月に警察庁では第
三次覚せい剤濫用期にあるということを宣言申し
上げたところでございませう。

我が国で濫用されております覚せい剤等の濫用
薬物でございませうが、ほとんどすべては海外から
密輸入されたものでございまして、その仕出し地
でありますとか方法はさまざまでございませう。
具体的に申し上げますと、暴力団関連の犯罪の
組織が、洋上取引でありますとか貨物船のコンテ
ナ隠匿、コンテナ内に仮装隠匿とかの方法によつ
て大量の覚せい剤を密輸入するケースがございま
す。そのほかに、日本人や外国人の旅行者が航
空機で入国する際に、コカイン、大麻樹脂等の薬
物を旅行かばん等に隠匿したり、飲み込んだり、
体内に挿入するなどの方法で密輸入するケースが
ございませう。

前者の大量の覚せい剤の密輸入のケースにつきま
しては、そのほとんどが中国の南部から出ている
ものでございませうが、後者のケースにつきまして
は、運び屋の国籍でありますとか出発地もさまざま
でございませう。

昨年の検挙事例から見ますと、ドイツ人がタイ
から大麻樹脂約二・三キログラムをスーツケース
に隠匿して密輸入したケースでございませうとか、日
本人がやはりタイから乾燥大麻六・二キログラムを荷物
に隠匿をいたしまして密輸入したケースであります
とか、コロンビア人がコロンビアからコカイン
一・一キログラムを飲み込んで密輸入したケースがござ
いませう。また現在、不法滞在等のイラン人が国内
各地で各種の薬物を密売しているのがありますけ
れども、これらのイラン人が国際宅急便等で薬物
を密輸入するというケースも多発しております

でございませう。

対策でございませうけれども、このような状況を
踏まえまして、警察といたしましては、まず国内
におきましては監視体制及び情報交換の強化を図
るために、入管、税関、海上保安庁等をメンバー
とした地域レベルの水際対策連絡協議会とい
うようなものを協力して開催するというものを
いたしてございませう。関係機関との連携を図つて
いるところでございませう。

最後でございませうが、さらに国際的な対策が必
要でございませう。この点では関係各国の取り締
まり機関との協力をさらに一層強化していくとい
うことが大変重要でございまして、捜査官を派遣
するとか、ICPOのルートを使って情報交換を
さらに活発化させるとか、協力体制の一層の強化
に努めておるところでございませう。

○上田(勇)委員 特にこの問題、厚生省さんの
データなども見せていただきまして、私は本当に
非常に深刻に考えるのは、中学生、高校生の中で
こういう薬物がかかり行くき渡っている、急速
に広まっているということが明らかにございませ
う。

そういう意味で、ぜひとも国内に持ち込まれな
いように、水際での対策というのは非常に重要に
なっております。法務省また警察、海上保安
庁、それに厚生省と、いろいろの広い行政省庁に
わたる課題ではあると思いきやけれども、連携よ
く協力しまして、この問題は本当に、国内の治安
の維持という意味で今非常に重要な課題になつて
きていると思いきやですので、ぜひとも鋭意努力を
していただきたいと思いますというふうに思われま
す。

次に、ちよつと話がかわるのですが、先ほど北
村先生の方からも言及があったのですけれども、
難民の認定についてお伺いしたいというふうにし
てございませう。

我が国での難民の認定というのは、毎年数十人
から数百人の認定の申請があるのに対して、し
て、九〇年代に入つてからは、認定される難民はわ
ずかに一名か二名にとどまっているわけでありま

す。
聞くところによりますと、カナダとかイギリスでは年間数千人以上あるいは一万人以上の難民が認定されているというふうに聞いております。もちろん、国際社会における立場であるとか国内の事情とか、いろいろと違う点も多いことはわかりますけれども、それをもってしてもやはり認定される人数というのが非常に少ないし、また申請者数に対する認定の比率というのが非常に低いというふうにも思われます。

また、先ほどもちょっと質疑の中で言及がありましたけれども、認定されない人の中には、国連の難民高等弁務官事務所が、本国に帰れば迫害されるおそれがあるというように認めて、違う国、第三国へ出国させているケースもあるというふうにも聞いております。

どうもこうした実態を見てみますと、日本政府、我が国は、もちろんこの条約に違反しているもののこの条約という結論をつけるのは拙速かもしれませんが、趣旨を十分尊重していい、また、こうした本当に困っている難民の方に非人道的な対応をしているのではないかとこの批判も多いわけでありますけれども、その辺につきましても、ぜひ大臣からお考えを伺いたいというふうに思います。

○下福葉國務大臣 先ほど北村委員からその辺の御指摘があったわけですが、委員御指摘のように、外国の例を見ますと、一九九六年の数字でも、ドイツなどは、十五万人の申請がございまして二万四千人ぐらゐる条約難民として受け入れられているような状態もございまして、しかし、少ないところは、アイルランドでは千七百七十九名申請いたしました二人しか認定していません。これは、難民とのかかわりに関する歴史的な経緯とか、あるいは地理的な問題等々いろいろありまして、必ずしも外国と比べるといいわけではなかなか思いません。さばりながら、先ほど来のお話にございまして、五十七年に我が国について難民条約及

び同議定書が発効して以来、今日まで来ていますわけでございます。御指摘のような数字で、この数字認定されたのは一人というふうなことでございまして、いろいろ検討いたしました。先ほどお話がございましたように、少なくとも未処理の件数というものを少なくしよう、今、三月末で三百三十二名未処理の方が残っておりますというふうなことです。

そういうふうな状態が残っておりますし、片やオーパスティンとかいうふうな、なかなか矛盾したおかしな話があるわけでございますから、そういうふうなことのなないようにひとつ入管局も、先般の予算の審議等々で二十二名の増員を認めていたこと等々で、できるだけ速やかにこの認定の仕事を進めようではないかとこの認定の仕事、入管局長初め幹部に話しております。

この問題について、いろいろ細かい問題はございませぬけれども、方向としてはそんな形で対処してまいりたい、このように思います。

○上田(勇)委員 先ほど集団密航のお話についてもちょっと伺ったのですが、あわせて考えてみますと、いろいろ密航の方の取り締まりには御努力されているということはおよくわかりますけれども、一方で、現実にはほとんど違法な形で国内に外国から入ってこられて滞在している中で、本当に困っている難民の方が、本国で迫害を受けたりというような形で申請すると、認められずに追い返されてしまう。どうも、いかにもちよつと不合理なような感じがいたします。

もちろんいろいろ判断基準があるし、これについてはこの場でいろいろ、私も必ずしも十分承知してはいませぬけれども、どうも余りに難民の方の認定の考え方が厳し過ぎるのではないかとこのように感じますし、実際にこれだけ国際化されてきて、もう国内でも、これは合法、非合法は別にして、外国人の方が実際に暮らして働いている中で、余りに難民認定だけ厳格な基準を設けるといふことの現実的な意味合いというのがちよつと

変わっているのではないのかなというのが率直な感じでありまして。

その意味で、一方では取り締まりを強化しろ、一方ではもつと緩くしろというふうな、何かちよつと矛盾した言い方かもしれないけれども、どうも法務省のその辺の考え方も、今日の社会の現実と法解釈、法運用の問題がちよつと乖離してきてしまっているのではないのかなというふうな感じを持っているということも申し上げたいと思っております。

○下福葉國務大臣 お話しのように、オーパスティンで不法入国している人は二十八万人ぐらゐでございますし、私は、これはひとつ厳格に、法を厳正に適用してやるべきだと思います。

それから、難民認定で今申し上げました数字の実態は、いろいろ調査なりあるいは国際的な等々もあつてなかなか認定が難しい人の数字というものがそういうふうになつていっているわけでございます。しかし、これはやはり今お話しのとおり、お一人お一人の権利にかかわることでございますし、生活にもかかわることでございます。だから、そういうふうな目線でも早急にご問題について、お一人お一人審査させていただきまして、結論を出させていただきたいというふうなことで努めてまいります。

○上田(勇)委員 難民の認定の手續につきましても、先ほど北村委員の方から非常に細かく詳しい質疑がありましたので省略させていただきますが、一つだけ、北村委員も話されましたけれども、難民の認定を仮に受けられた場合でも、その後日本の国内で安定して生活するというのは非常に困難な状況があるのだと。インドシナからの難民に對しましては一定の措置がいろいろ講じられてきましたけれども、この条約難民についてはほとんど公的な支援というのが受けられない現状だということも聞いております。

もちろん、先ほどの答弁の中でも、これは法務

省だけの問題ではなくて他省庁いろいろなところにまたがるのだ。教育の問題であれば文部省だし、社会福祉の問題であれば厚生省なのでしよう。仕事の問題は労働省というふうなところのこともありますが、ただ、私の率直な感じといたしまして、先ほど、難民の認定というのは毎年一人か二人なわけでありまして、一人か二人しか認定しないわけですから、その認定した人に対しては、もつと手厚い支援があつてもいいのではないのかなと。わずか一人か二人しか認定しない、しかもそれは、せつかくそままでいっても後はほつたらかしのいうのは、ちよつと余りにも政府として無責任なような感じがいたします。

これは法務省だけで対応できることではないと思ひますが、認定するのは法務省が窓口になつてやるわけでございますので、その辺、法務省としてぜひ他省庁と協力していただきまして、適切な支援措置がとられるように配慮していただきたいと思ひますが、いかがでしょうか。

○竹中政府委員 先ほど申しましたように、法務省だけに限られることになつていないわけでございますけれども、各省の御協力も得ながら、できることはやっております。

○上田(勇)委員 この難民の問題につきましても、どうも日本は国際社会から見ると非人道的というのでしようか、余りにも冷た過ぎるのではないかとこのように評価がやはりあるのではないかとこのように思ひます。これから国際社会の中で我が国としても積極的な役割を果たしていくという意味でも、この難民の問題についてももつとオープンな、また柔軟な考え方で取り組まなければいけないのではないかとこのように思ひます。

いろいろと、社会の構成であるとか地理的な条件について先ほど大臣もおっしゃいました。必ずしも欧米と一律に比較できるものではないかもしれません。結果の数はそういう意味では比較は難しいかもしれませんが、ただ、いろいろなさういう手続あるいは対応、そういったものと

いうのはもつと欧米諸国にも見習う点があるのではないかと、思うわけでありまして、ぜひとももう少し前向きな対応をこれからお願いしたいということを要望したいというふうに思っています。

最後に、本件とは直接は関係ないのでありますけれども、実は、成年後見制度について若干お伺いしたいというふうに思います。

現在は、禁治産あるいは準禁治産の制度及びそれに基づきます後見、保佐といった制度というのが、かなり長いこと、民法制定以来、基本的な事項については余り大きな変更が加えられることなく制度があるのですけれども、どうも現在の社会では必ずしも十分に機能しない制度になってしまっているのではないかと、思うに思っています。このことは、いろいろ法務省の中でもそういう御意見があるというふうに伺っておりますし、法制審でもそういうような議論が始まっているというふうに伺っております。

特に今の禁治産、準禁治産の制度を見てみますと、これはやはり一律に行う能力というのですか、それをかなり広く制限してしまつたために、日常生活に必要な法律行為、それに対する判断まで制限がされてしまつた点であるとか、今、この禁治産という言葉が何か必要以上に制限色の強いような用語になっていくという点から、どうしても社会的な偏見があつて難しい。

もう一つは、今いろいろな介護施設などで、実際に、入つていらつしやる高齢者の方々の財産を保護するという意味で、介護施設の責任者に申し立て権がないというようなこともいろいろな関係者からは伺つて、そういう指摘があるというのを伺つております。

これから特に高齢化社会が進展していくということを考えて、どうも今のこの禁治産、準禁治産制度というのは、高齢者の方々が、本当はそういう制度がある程度必要なのに実は使にくい制度、実際は使えない制度になつてきているのではな

いかというふうに思っています。そういう意味で、この制度の見直し、充実というのが今必要なわけでありませう。

もちろんこれは個人の権利、権限を制限することでありませうので、それは非常に慎重な議論が必要でありませうし、やはりそういう制度を導入する際には、できる限り利用される人、いわゆる高齢者の方などの場合には、あらゆることについて判断能力が完全ではないにしても、通常のこゝとは普通に判断できるというようなケースが多いわけでありまして、そこでは基本的には自己決定というのを最大限に尊重する、それが、今言われておりますノーマライゼーションがやはり基本になると思ひますので、そういう観点が必要であるというふうに思つておられます。

私、この間、ちよつと法務省の方から伺いましたら、平成七年ごろから検討が進められて、ちよつと昨年の九月に、これは成年後見問題研究会、法制審の中の部会の中に設置されている研究会だといふふうには伺いましたけれども、報告書が出されました。

基本的には、これからこうした検討を進めて、民法の改正につなげていくものになるのかといふふうに思ひますけれども、今の審議の状況、それから今後の方針、それからスケジュール、あるいはどういふ制度にしていくのか、そういった基本的なお考えがあれば、ひとつお聞かせいただければというふうに思ひます。

〔橋委員長代理退席、委員長着席〕

○森脇政府委員 大変幅広い御質問でございますが、今までの経過を申し上げますと、今委員御指摘になりましたとおり、現在の民法で規定しております禁治産、準禁治産の制度につきましては、余りにもいふ能力が害されている部分が非常に大きい人だけを対象にしている、しかもその取り扱ひ方が画一的であるといったような面でも使ひにくい制度であるといったような面もございます。また、社会の変化として、高齢化社会、あるいは従来よりも一層障害者保護に厚くするといった

考え方の台頭という部分もござります。それから、委員御指摘になりました自己決定権の制限の尊重の理念というふうなものもござります。

こういった観点から、現在のままで成年後見制度では不十分ではないかと、このところから、私も、これは法制審議会とは別に、法務省民事局内に研究会をつくりまして、平成七年七月以降約二年間にわたつて、諸外国の制度、あるいは福祉関係者らの意見といったものを聴取するという形で研究会を進めてまいりました。昨年の九月にこれの一応の検討の取りまとめということをして、報告書として公開したところでござります。

また、それとほぼ時期を同じくいたしまして、今度は法制審議会の民法部会のもとに成年後見小委員会を設置していただきまして、そこで昨年の十月以降審議を重ねてきたところでござります。これは何分にも国民の多くの方々に影響を及ぼす制度の改変でございますので、国民の方々の意見を広く聞くべきではないかという意見になりました。本年の四月十四日に、この小委員会において現時点まで検討した結果を取りまとめた要綱草案というものを民法部会の方で御了承いただきまして、これを関係各界にお配りしまして意見を求めているというのが現在の状況でございます。

この中では、現時点までの研究成果といたしまして、改正の方向を明らかにできるものは明らかにする、また、こういう制度はどうかといった提案のものにつきましては、その旨を明らかにするといふ形で整理してございまして、今委員が御指摘になりました戸籍の問題でありますとか、日常生活の不便がこないかといったような問題、あるいは成年後見に付する場合の申し立て権者の問題、いろいろな各種の問題をこの中で取り扱つていられるところでござります。

今後の予定でございますが、今後は、関係各界の意見を得ました上で、これを踏まえてさらに小

委員会において議論をしていただきまして、できれば、平成十一年の通常国会、次期通常国会に民法改正法案という形で提出できませうように、これから鋭意審議、検討を進めてまいりたいというふうに考えておるところでございます。

○上田(勇)委員 この成年後見の話については、私は実は、介護施設を運営されている方から、日常的には別にそんなに判断能力が落ちていくというふうなことでなくとも、いざそういう何か取引の契約とかになったときには、やはりどうして記憶力が落ちていたり、若干判断があいまいになつていく、やはり年とともにそういう方もおられて、高齢者が持っている財産が不当に損なわれているというふうな話もありまして、そういう場合に、一切高齢者の方に判断をさせないということではなくて、かわつて適切な助言や、部分的にかわつて判断できるような、例えば弁護士さんであるとか、法的にも知識のある方がそういう代行をできることが、実は高齢者の方々の権利を守つていくという意味でも重要なのだというお話を伺いました。

もう一方で、やはり高齢者の方々から、実はいろいろとそういう必要性を感じるもの、今の制度でいってしまつと、全く通常の仕事もできなくなるし、何か全部逆に巻き上げられてしまつた感じがするといふようなことありまして、そういった意味で、来年の通常国会ということでありませうが、それまで本間に、一方で高齢者の方々のちゃんとした権利が守られるもので、なおかつ有効に使えるような制度になるように、ぜひ御検討いただければというふうに思ひます。ひとつその辺、法務省の方にもよろしくお願いしたいというふうに思ひます。

それで、時間がちよつと早いですけれども、予定していた質疑が終りましたので、これで終わらせていただきます。

○笹川委員長 次回は、来る二十八日火曜日午前八時五十分理事会、午前九時委員会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律

出入国管理及び難民認定法(昭和二十六年政令第三百十九号)の一部を次のように改正する。
目次中「第六十九条」を「第六十九条の二」に改める。

第二一条第五号を次のように改める。

五 旅券 次に掲げる文書をいう。

イ 日本国政府、日本国政府の承認した外国政府又は権限のある国際機関の発行した旅券又は難民旅行証明書その他当該旅券に代わる証明書(日本国領事官等の発行した渡航証明書を含む)。

ロ 政令で定める地域の権限のある機関の発行したイに掲げる文書に相当する文書

第八章中第六十九条の次に次の一条を加える。

(経過措置)

第六十九条の二 出入国管理及び難民認定法の規定に基づき命令を制定し、又は改廃する場合においては、その命令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置(罰則に関する経過措置を含む)を定めることができる。

附 則

この法律は、公布の日から起算して一月を経過した日から施行する。

理 由

外国人の出入国の状況にかんがみ、旅券として取り扱う文書の範囲を拡大する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

平成十年五月十一日印刷

平成十年五月十二日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

D