

2020年2月17日

弁護士 宮崎 真

収容送還に関する専門部会メモ（第7回） ～ 難民関連部分～

第6回会合で入管庁により「これまでの議論において提案された（主な）方策等（案）」（以下「方策（案）」という。）が資料3として配布された。難民に関して、口頭や従前メモで提出したものに加えて、以下意見を述べる。

1. 第1の3（1）「庇護を要する者の適切な保護」と（2）「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための措置」について

2014年12月の第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会（以下「難民専門部会」という。）の「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」（以下「難民専門部会検討結果」という。）では、「誤解又は悪用による不適正な申請案件・・を抑制する仕組み」の検討がなされる中、保護対象の明確化による的確な庇護（提言Ⅰ）、手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定（提言Ⅱ）、認定判断の明確化を通じた透明性の向上（提言Ⅲ）、難民認定実務に携わる者の専門性の向上（提言Ⅳ）など、難民認定制度を改善するための項目の提言（以下「難民専門部会提言」という。）がされた（本部会第2回会合における川村真理委員の提言にもこれらの一部言及がみられる）。既に第3回の意見書でも述べているが、5年が経過した今も、難民専門部会提言の内容は限定的な実施にとどまっており、これについては入管庁も第4回の会合で認めている。一方、「方策（案）」第1の3（1）の現在の文言には難民専門部会提言の一部しか記載されていない。難民専門部会提言の内容は、難民に関する専門家等による日本の庇護制度の全体的な議論を元に出された一定程度包括的なものであり、これらが完全実施なされれば多くの懸念事項が改善すると思われる。

については、「方策（案）」の上記箇所に、「2014年『難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）』の提言内容の完全な

実施」を明記するべきである。

また、「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための措置」として、以下で検討するような送還停止効の適用除外を含めた措置を実施するためには、第2回の川村真理委員の提言にもあるように、ノン・ルフールマン原則（難民条約のみならずその他の人権条約等の規定を含む）遵守のため、保護対象の明確化等も一括して運用の改善・法整備をすべきである。つまり「方策（案）」第1の3の（1）と（2）は包括的な議論の中で整備される必要があると考える。そのため、国際人権法・難民法の専門家等が上記の法・運用面の整備の具体的側面を慎重かつ多面的な議論をもとに検討するための専門部会等、本部会とは別の場の設置をすべき旨を、「方策（案）」に記載すべきである。

この2点を実施することこそが、送還回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請問題の解決の糸口になると考える。

2. 第1の3（2）（「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための措置」）関連について

「誤用・濫用的な難民認定申請」の定義について、第6回会合でも発言したが、第1の3（2）「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための措置」の冒頭に、「○ 『濫用・誤用的な申請』の定義と、その該当性の判断過程の明確化」を記載すべきである。

「誤用・濫用」は法律上には定義はなく、これまでの説明文書では「濫用的申請の存在（就労・定住又は送還回避目的の申請、繰り返しの難民申請等）」「就労や定住目的による日本での滞在継続を意図して難民条約上の迫害理由に該当しない事情を申し立てる案件、難民認定を求めて同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、さらには退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段としての申請を利用する案件」（難民専門部会検討結果2ページや概要）などの表現が見受けられる。

しかしながら、2018年1月より実施している「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」では、難民認定申請後2か月間以内の「振分け期間」を新設した上で申請案件の振り分けが実施されている。）具体的には、濫用・誤用的な申請への更なる厳格な対応と

して、一定の対象者の早期処理をの施策が実施されている。

「ア 初回申請について

(ア) 難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者については、在留制限を執ることとします。

(イ) 在留制限をしない場合でも、失踪した技能実習生や退学した留学生等本来の在留資格に該当する活動を行わなくなった後に難民認定申請した申請者や、出国準備期間中に難民認定申請した申請者については、就労制限を執ることとします。また、この場合の在留期間は、従前の「6月」から「3月」に短縮します。

イ 再申請について

原則、在留制限を執ることとします。ただし、再申請者であっても、難民条約上の難民である可能性が高いと思われる申請者又は本国情勢等により人道上の配慮を要する可能性が高いと思われる申請者については、上記(2)にある保護を図ります。」

上記施策の結果、既に2018年の難民申請者数は前年度に比べ半減している。その一方で、BC案件の振分け基準自体の適正性や振分け作業の正確性が果たして担保されているのか、という点については、検証が必要である。

この振り分けの適正性・正確性との関連では、「難民認定制度の運用の見直しの概要」(2015年9月)を踏まえ、BC案件の振り分けの運用状況の適正性を検証する有識者会議が2回開催されたところ、その報告書によると、「提供された資料及び記録から判断する限りにおいては、明らかに不適切、不相当と直ちに断定できる案件は見当たらなかった」とされながら、様々な指摘が有識者より出ていた。

- 振分けの見直しを検討すべきと考えられる事案や人道配慮に関する検討が必要と考えられる事案などが見られた
- 振分けの検討過程に係る記録が重要である
- 非国家主体による迫害を申し立てる案件など振分けの適正性を判断するためには更に情報が必要である
- B案件に対する取組が進められる中で、A案件、C案件及びD案件への対応の遅れが懸念されることから、案件全体の迅速処理に向けた取組も進めていくことが適当である
- 真の難民を迅速かつ確実に庇護するため、難民該当性判断の在り

方など難民認定手続全般について、更なる取組が進められることを期待する

- 振分けの適正性を判断するには出身国情報の充実が重要である
- 難民条約上の迫害理由に該当し得るか否かの検討過程を記録上明らかにしておくことが適当である
- 申請者が受けた迫害やその背景事情等について問答形式を用いるなどして正確に記録することが適当である

難民の審査は、誤って不認定とされ本国へ送還されれば、命の危険を伴う手続きであり、慎重な対応が求められる。1. で記載したように初回申請の審査の適正性について諸課題が残るなか、濫用・誤用の定義を曖昧にしたまま新たな仕組みを創設するのは危険であると考ええる。

3. 複数回申請の「許容性審査」及び送還停止効の例外の導入と、ノンルールマン原則の順守のための手続き保障の整備について

第1の3の(2)の一つ目の○の「誤用・濫用的な難民認定申請を簡易に処理する仕組みの創設」を、複数回申請についての許容性(admissibility)審査の導入へと書き換えるべきであるという旨の提案が、川村委員よりなされた。そうすると、その下の○の「濫用・誤用的な難民認定申請に対する送還停止効の適用除外」は専ら複数回申請者にかかってくることになろうかと思われる。

第6回の意見書で書いたとおり、許容性審査自体には反対するものではない。しかし、上記のとおり、初回申請の質、すなわち①他の国と同様の処分要件の法解釈(迫害主体に殊更に注視されていなければならないとする法解釈の放棄)、事実認定における証拠評価(特に供述の信ぴょう性の評価)における公正性(中立性)・難民法固有の事実認定手法の導入、適正手続(手続保障)(難民認定申請における申請書の不受理の禁止、後から検証可能なようにインタビューの録音録画・代理人の同席、出身国情報の共有、行政不服審査(審査請求)における出身国情報その他証拠の開示(十分な反論の機会の保障、閲覧謄写請求の範囲の見直し)、処分庁の弁明書の提出、対審構造の徹底(行政不服審査法の適用除外の見直し)などを確保することが、これに先立ち(少なくとも同時に)必要不可欠である。そのうえで、日本で複数回申請の許容性審査を導入し、却下された者等の送還停

止効を外すためには、当然、複数回申請の本案審査のための要件・手続きを設置するために検討・考慮せねばならない論点が下記の通り数々出てくる。例として、以下、述べる。

- (1) 複数回申請の要件。「許容可能」とする要件をどう設定し、どのように解釈適用するか。誰がどのような審査を行うのか。

UNHCRと列国議会同盟（IPU）の2017年のハンドブックが提示する複数回申請の許容性審査の内容は以下のとおりである。

「・庇護希望者の個別の状況や出身国の状況について、後発的な事情に基づく主張を生じさせるような何らかの**重要で実質的な変化**が生じていないか。・先行する申請と関連性を有し、それを裏付ける**新たな証拠**（複数回申請に対する実体面での審査や先行する申請の手続きを再開することを正当化する証拠）が存在しないか。」¹

これを、更にどのように解釈し運用するかの問題が出てくる。例えば、「重要で実質的」な変化とはどの程度を指すのか等。また、UNHCR等の基準では、更に、前回申請で証拠が出せなかった「正当な理由」の考慮がなされるべきであるとされる。

「さらに、庇護希望者が先行する難民認定審査の中で関連する事実をすべて提示することができなかったとしても、それには**正当な理由**があるかもしれない。例えば、性暴力と関連するステイグマやトラウマ、誤解による場合などである。」²

これについて、なにをもって「正当な理由」とするのかについて

¹IPU【列国議会同盟】・UNHCR『議員のためのハンドブック No. 27－難民の国際保護と国内庇護システムの構築についての指針-』（2017年）第7.10節（不服申立てと実効的な救済措置）p179－180。UNHCR駐日事務所が本専門部会第2回会合で配布した「明らかに理由のないまたは濫用的な難民申請等に関するUNHCRの立場・助言等についての公開文書の抜粋」参照。

² 同上

も様々な論点があり、慎重な評価が必要なところである。

(2) 許容性審査の結果、複数回申請の要件を満たさず却下するという決定に対する不服審査の機会はどのように確保するのか。

川村委員による許容性審査の導入についてのご提案の際の参考文献の一つとなっており、欧州の約25か国が拘束されるところの、国際的保護の付与・撤回のための共通手続きに関する欧州議会・理事会指令2013/32/EU(改)(以下「庇護手続指令」)³によれば、予備審査(すなわち許容性審査)(第33条2項)の結果、複数回申請が却下された者についても、その申請の本案を審査しないという決定に対して、裁判所または審判所による不服審査を受ける権利を確保せねばならないとされている(第46条(効果的な救済に対する権利)の第1項(a)(ii))。さらに、申請者がその効果的な救済に対する権利を行使するための期間は、合理的でなければならず、「行使を不可能又は過度に困難にするものであってはならない」とされる(庇護手続指令第46条第4項)。

ちなみに、第4回会合と第5回会合で入管庁から提供のあった「諸外国における収容・送還に関する法制度」の各国比較表には、「送還停止効関係」という部分(第6回目提供のものには不在)の「再申請が申請要件を満たさず却下された場合の不服申立ての可否」という項目があるところ、比較されている7か国中、フランス・ドイツのみが「可」となっている。しかし、この不服申立ての機会、上記のとおり庇護手続指令で要求されているものでもあるところ、同指令に拘束される他の20以上の欧州の国が同様の制度をとることになっていることを見落としてはならない。

(3) 複数回申請者に関する自動的な送還停止効が外された場合、救済の機会をどのように確保するのか。

³ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)。該当条文抜粋を資料③として添付。

送還停止効はノン・ルフールマンの原則の遵守のために決定的に重要な保障措置である。庇護手続指令では、複数回申請の場合の加盟国に留まる権利の例外として、(a)退去につながる決定の執行を遅延又は妨げるためにのみ、最初の複数回申請を提出した場合と、(b) 最初の複数回申請を許容されないものとする最終決定の後、または同複数回を理由のないものとして棄却する最終決定の後に、その者が同加盟国で複数回申請を再度行った場合を挙げている(第41条1項) ところ、同条項は同時に「加盟国は、(…) 直接又は間接にルフールマンにはならないと認定当局が考える場合 にのみ、そのような例外的措置をとることができる。」としている。

また、UNHCRとIPUは、以下のように、難民認定申請者には原則として自動的な送還停止効が認められるべきであり、複数回申請の場合等でそれが認められない場合でも、それに対して不服申立てを行った者に対しては送還停止効の発生を求めるための実効的な機会が与えられるべき、としている。

「庇護希望者は原則として庇護国の領域内に留まる権利を認められるべきであり、当該申請に関して最終的な決定が出されるか、または当該申請を審査する責任の所在に関して最終的な判断が下されるまでは、退去させられたり、国外に追放されたり、あるいは送還されたりすべきではない。不服申立てには原則として送還の「停止効」が認められるべきである。すなわち、庇護希望者は異議審における最終判断が出されるまで庇護国内に留まるを許されるべきである。一次審における判断の誤りが重大な結果を招く可能性があることを考慮すれば、不服申立てによる送還停止効はノンルフールマンの原則の遵守を確保するために決定的に重要な保障措置となる。停止効は自動的に発生すべきである。例外が認められるのは、(…) 既判力の及ぶ複数回申請の場合 (…) のみである。これらの場合であっても、不服申立てを行った者に対しては停止効の発生を求めるための実効的な機会が与えられるべきである。」⁴

⁴ 同上

この点、庇護手続指令では、複数回申請を、予備審査（許容性審査）の結果、却下する決定（第33条2項（d）号）が出た場合でも、裁判所又は審判所は、「（…）救済の結果を待つ間、加盟国に留まる権利が国内法で規定されていない場合、申請者の請求又は職権により、申請者が加盟国の領域内に留まることができるか否かについて判断する権限を有するものとする。」（第46条第6項（b）号）としており、送還停止効の発生を求める機会を保障している。また、加盟国は、そのような申請者が領域内に留まることができるか否かを判断する手続きの結果を待つ間、申請者が領域内に留まることを許すものとしている（第46条第8項）。

ちなみに、前記入管庁「諸外国における収容・送還に関する法制度」の各国比較表には「送還停止効関係」という部分（第6回目提供のものには不在）に、「例外的に送還停止効が認められない場合」という項目があり⁵、フランスについても、例えば「再申請が却下となった場合」という記載がある。しかし、上記の通り、庇護手続指令によれば、再申請が申請要件を満たさず却下となり、それに対しての救済の結果を待つ間に自動的な送還停止効が認められなかったとしても、送還停止の有無を裁判所又は審判所が判断する機会（及びその間の不送還）が保障されていることを見落としてはならない。

また、別の論点として、不服審査中も含めて、許容性審査の結果を待つ間および、本案審査に進んだ複数回申請の結果を待つ間の処遇（就労を含む生活手段の確保、収容の代替措置等）も、必ず検討が必要となってくる論点の一つである。

⁵ 大前提に戻れば、同各国法制度比較表では、庇護手続指令が規定するものも含めて他の庇護国でとられている（日本では不十分であるところの）初回の難民認定申請の審査の質・適正性の確保のための様々な方策が比較されていない。不服審査機関の独立性、法律相談や代理人の支援の確保をはじめとし、各国の制度から日本が学ぶべきところは多い。送還停止効が認められない場合等、「出口」のところのみを比較するのではなく、初回申請の時点で確実に難民を認定するためにどのような方策がとられているのか、「入口」のところの各国実務もあわせて、比較検討するべきである。

結論として、「方策（案）」の第1の3の（2）（または今後の当専門部会による提言）で、「複数回申請についての許容性審査の導入」や「複数回申請者に対する自動送還停止効の適用除外」を言及するのであれば、同時に、「ノンフルマン原則に抵触しないための（不服審査等）手続き保障の確保」を明記することが必要不可欠である。また、上記の各論点は、複雑かつ人命に係る問題であり、「収容・送還専門部会」では議論を尽くすことが不可能である。難民の専門家等による別の専門部会等、別の場やしくみをつくって、更に具体的に検討する必要があるため、やはり冒頭で書いた通り、第1の3の（1）または別の個所でその旨記載することを提案する。

4、その他

難民認定制度については、難民専門部会提言の内容が完全実施されるのは当然として、まだ尽くされていない議論が、上記のとおり論点も多岐にわたり、本専門部会ではなく、改めて難民に関する専門部会を設置して検討を行うべきことは前述したとおりである。

また、今回本専門部会に提出された資料などから見ても、上記のほかにも、次の検討事項が指摘できる。

たとえば、現在の難民申請の未処理案件数2万9773件（一次審査 1万7560件、審査請求1万2213件。令和元年9月末令和元年12月12日第4回専門部会資料4）と現在の人的体制では処理の滞留は必至である。処理の滞留を招けば、難民自身が不安定になるだけではなく、国際的信用の低下や申請の不安定化による国内的問題も生じる。実際にこれほどの件数が長期間にわたり未処理になっているのであるから、予算を確保して、人員増員や手続の見直しを図るべきである。その場合には、大学院等における研究者の活用も考慮されてよいと思われる。

さらに、第6回専門部会でも述べたとおり、トルコ出身者が難民認定された例が全くないなど諸外国との認定率の乖離がみられる出身国が少なくない。難民認定率を諸外国並みに引き上げるべきと単純に言うことはできないが、ケースごとに適正な手続きがされているという説明だけで留めるべきではない。難民条約や類似の出身国情報に基づいて判断している中で、関与している人（難民調査官、

難民審査参与員等)にかかわるのか、解釈基準が厳しすぎるのか、事実認定に阻害要因があるのか等、なぜそのような差異が生じるのかを原因を究明すべきである。複数回申請に至る理由も分析を試みるべきである(複数回申請数などについて、トルコ698件、ミャンマー321件、ネパール268件、スリランカ200件などを整理したものを第6回専門部会に提出済み)。

近時裁判所において、行政処分を覆して難民該当性を認める事案も散見されており、その分析も十分行われる必要がある。

後発的な婚姻等の事情がある場合などの事案では、現在のように難民申請手続の中で行わなくてもいいように、通常の在留特別許可(再審情願も含む)で処理することも検討すべきである。

難民に関する手続保障をするためには、難民審査参与員等の調査権限や報酬の整備、法テラス等の資金の確保などの点も検討されてよい。

以上

2020年2月17日

(加除意見版)

弁護士 宮崎 真

「これまでの議論において提案された(主な)方策等(案)」に関する意見

上記に関し、本部会の取りまとめにおける採否や記載の在り方に資するため、下記の通り意見を述べる。

第1 送還を促進するための措置の在り方

1 退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置

- 早期に出国した場合、一定期間経過後の再度の上陸やその際の在留資格の付与を可能とし、これを促す措置の導入・活用
- 送還先等に関する本人の意向を聴取する手続の創設
- IOMによるものを含めた自主的帰国・社会復帰支援プログラムの活用

2 退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則等の創設

- 退去しない理由を考慮の上、退去を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設
- 退去命令による退去義務の履行を確保するための執行罰の利用
- 渡航文書の申請を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設

3 庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための運用上又は法整備上の措置 (この部分の意見については、別紙「收容送還に関する専門部会メモ(第7回)～難民関連部分～」参照)

(1) 庇護を要する者の適切な保護

- 難民認定制度に関する専門部会による平成26年「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」の提言内容の完全な実施。特に、

- 難民条約上の「難民」の解釈の明確化
- 国際人権法上の保護対象・人道的な配慮を理由に在留を認める者の対象の明確化
- 難民認定手続における適正手続保障の担保の整備（代理人の同席等）
- 難民認定申請の適正かつ迅速な処理のための体制や手続の整備
- 難民認定手続につき、諸外国と日本の認定率の乖離及び裁判での認定事案についての検証

○ 上記提言の実施状況を含め、庇護を要する者の保護をしつつ濫用・誤用的申請に対処するための措置の具体的側面を検討する、専門部会等の別の場の設置

(2) 送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための措置

- 「濫用・誤用的な申請」の定義（対象）と、それに該当するとの判断の過程の明確化
- 濫用・誤用的な難民認定申請を簡易に処理する仕組みの創設
（→複数回申請における許容性審査の導入）
- 濫用・誤用的な難民認定申請に対する送還停止効の適用除外と、ノンルフールマン原則に抵触しないための不服審査等手続き保障の確保
- 難民申請者のうち在留を特別に許可すべき事案につき難民申請によらない在留特別許可の活用

4 その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置

- 退去強制令書の執行力（人・機材等）の強化
- 送還先国政府との協定締結といった外交的方策
- 在留特別許可のさらなる活用と許可基準の明確化
- 家族同居、子の養育等の家族結合の観点からの在留資格の拡大及び上陸拒否期間の短縮
- 子どもの権利条約に配慮した教育、居住などの在留許可及び在留特別許可の拡大
- 日本語能力を有する等日本に定着した外国人材の活躍に向けた環境・制度の整備

- 難民認定手続における人員や予算の確保及び手続の再検討並びに滞留案件の迅速処理のための一時的体制強化

第2 収容の在り方

1 収容期間の上限, 収容についての司法による審査

- 収容開始時の全件収容主義を改めた上、国際条約や国際移住グローバルコンパクト等に沿って、収容自体及び収容期間をその必要性・比例性がある場合に限定
- 難民認定申請者については難民条約上の関連基準の考慮
- 退去強制令書による収容期間の設定及び総期間の上限の設定
- 収容についての司法審査の導入（令書発付時、または一定期間経過後）

2 被収容者のプライバシーの確保や被収容者に対する医療, 被収容者の心情把握・ケアに関する取組等の被収容者の処遇

- 被収容者のプライバシー確保のための施設内環境の整備
- 拒食者・治療拒否者に対する有効な医療を可能とするための措置
- 医療の確保以前に、医療の不要な環境の整備
その前提として、地域の医師会や研究者に協力を求めて、現在の大多数の者が服薬する理由や対策の調査
- 常勤医師の確保に向けた措置(兼業に係る特例等)
- 被収容者による情報へのアクセス手段の強化
- 被収容者と入管当局等との意思疎通の確保・強化
- 職業訓練や学習等の機会の提供
- 被収容者による規律違反行為を抑止するための方策
- 現在の複数人部屋、目隠しなし等の高度の拘束型の収容について再検討し、一次外出、個室等緩やかな収容を抜本的に検討する方策
- 弁護士、研究者、有識者等による被収容者及び仮放免者に対するいわゆる送還忌避理由に関する調査の実施

3 仮放免

(1) 仮放免の要件・基準

- 仮放免の運用の在り方（原則1か月で延長を繰り返すという現行の運用）の変更
- 仮放免の要件・基準の明確化
- 不許可理由の告知の実施

(2) 仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則の創設

- 仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則の創設

4 その他収容の長期化を防止するための措置

- 仮放免の活用
- 収容代替措置の創設・活用
- 仮滞在制度につき、退去強制令書発付後への拡大

以 上