

提言骨子（案）についての追加意見

川村 真理

1. 提言骨子（案）1（4）③に関する追加意見

（原案）

引き続き、平成26年12月第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における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の提言を踏まえた施策の着実な実施に努めること。

（修正案）

提言骨子（案）1（4）①及び②に先んじて、平成26年12月第6次出入国政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の提言を踏まえた施策を着実に、かつ遅滞なく実施すること。

（修正コメント）

難民認定制度の見直しがなされないことの影響が、いわゆる「送還忌避者」の増加、収容の長期化に多大な影響を及ぼしていること、また収容の長期化と被収容者の処遇改善は喫緊の課題であることを合わせ鑑みると、収容・送還の方策を講じる前に遅滞なく、難民認定制度の見直しの方策を決断し、実行に移すことを強く促すことが、この部会の提言の骨子として重要であると考えます。ただし、高橋委員の御意見にあるように、難民認定制度のすべての検討事項が解決しなければ、他の提言に取り組みないという事態もまた問題である。平成26年の難民専門部会の検討結果から5年以上の月日が経過しており、方策の検討の進捗状況が明らかではないものの、その間、またそれ以前からも、多くの有識者、専門家から難民認定制度の見直しについては意見が寄せられていることからすれば、あとは最もよい方策を選択、決断して、実施していくほかなく、そのことを迅速に行わなければ、本部会の他の提言実施に影響が及ぶということを報告書の中に記すことを提言したい。宮崎委員から、新たに難民制度に関する専門部会を設置することを提言骨子（案）の柱の1つに掲げる御意見が提出されているが、新たな専門部会設置により、さらに制度見直しに数年の年月を要するのはいかがなものかと思われる。そこで、本部会としては、提言骨子（案）1（4）③を上記のように修正を加え、その中の意見として、難民制度見直しの方策を講じる際に、必要に応じて、専門家の意見を取り入れることも含めてとりまとめることとしてはいかがかと考えた。

2. 提言骨子（案）2（1）②に関する川村修正案への追加意見

（追加修正案—先の修正案のあとに1文追加—）

収容に対する司法審査については、行政訴訟制度による司法審査の機会が確保されてい

るところ、被収容者に対するより実効的な審査の機会の提供と、収容措置の必要性、合理性、比例性確保の観点から、収容に関する現行の行政手続を尊重しつつ、より一層その適正さを担保するために、採り得る方策を検討すること。具体的方策案として、入国者収容所等視察委員会に審査権限を付与することも検討対象とすること。

(修正案へのコメント)

拷問禁止委員会による日本の第2回定期報告に関する総括所見(CAT/C/JPN/CO/2)パラグラフ9では、以下のような勧告がなされている。

「委員会の前回の勧告(パラ14)、及び移民の人権に関する特別報告者が2011年に日本を訪問した際に行った勧告(A/HRC/17/33/Add.3, para. 82)に照らして、締約国は以下の事項を行うべきである：

- (a) 条約第3条の下でのノン・ルフールマンの絶対的な原則に沿って、移民及び庇護申請者の収容と退去強制に関する全ての法令及び運用を行うよう引き続き努力すること；
- (b) 庇護申請者の収容は最後の手段であり、必要な場合であっても可能な限り短い期間に留めること。また、退去強制までの収容に最長期間を設定すること；
- (c) 出入国管理及び難民認定法に定められているように、収容に代わる手段を利用すること；
- (d) とりわけ、入国者収容所等視察委員会に対して、収容施設を効果的に監視するための十分な資源と権限を与え、収容されている移民又は庇護申請者からの不服申立てを受理し、審査できるようにするため、その独立性、権限及び有効性を強化すること；
- (e) 無国籍の人々の地位に関する国連協定(1954年)と無国籍の削減に関する条約(1961年)への加入を検討すること。」

このうち、(d)の指摘を踏まえ、現行の視察委員会に審査権限を与える方策も提言したい。

3. 高宅委員の1(4)①に関する御意見について

高宅委員が提案される、「「ノン・ルフールマン原則の趣旨」を「難民の追放や送還について定める難民条約32条及び33条の規定の趣旨」とする。」との御意見について、庇護を要する者は、条約難民以外にもおり、難民条約の判断に加え、国際的保護を要する者の扱いが定まらないために、条約難民と認めない者以外で庇護を要する者、送還できない者も退去強制手続の中で「送還忌避者」となっているところに問題がある。国際社会全体の動向として、条約難民には該当しないが国際的保護を要する者の扱いも十分に検討することが必要であり、「ノン・ルフールマン原則」は、「難民条約32条及び33条の規定」に定められる範囲より広い。ご提案のように範囲を狭めることは、ノン・ルフールマン原則の趣旨を損なうことにもつながりかねないので、この文言については変更しないことを提案したい。

4. 高宅委員の1(4)②に関する御意見について

高宅委員がご提案される、「「従前の難民不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすべき新たな事情のない再度の難民認定申請を」を「従前の難民不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすべき新たな事情も従前の難民不認定処分の基礎とされた事実認定に影響を及ぼすべき従前の難民認定申請以後にその存在が判明した新たな証拠の提出もない難民認定申請については、新たな事実認定のための調査を行うことなく、また、従前の難民不認定処分の基礎とされた事実認定に影響を及ぼすべき新たな事情や証拠がある場合においても、事実認定のための調査の対象を、当該新たな事情や証拠に係ることに限ることにより」とする。」との御意見について、以下のように、意見を述べさせていただきたい。

高宅委員の御意見の御主旨は理解するところであり、これまで、同様の認定プロセスについての提言もさせていただいた。しかしながら、初回申請の迫害のおそれに係る事実調査が、現在の方法では申請者の抱いている「迫害を受けるおそれ」に沿ったものであるとは必ずしもいえない場合が生じることもある。事実認定で重要な供述について、初回申請において、十分に「迫害を受けるおそれ」に関する供述を引き出し切れていない場合もあると思われる。申請者にはすべて代理人がつくわけではなく、十分な知識のないまま難民申請を行う者もいる。複数回申請の場合、現在の手続であれば数年は要している。最近の裁判事例では、不認定処分の際に難民であったかどうかを検討し、その状況が終止しているかどうかを判断する判決が続いている。これらのことから、2回目以降は、基本的には新たな主張や証拠の調査となるにしても、初回申請時の信憑性評価にかかわる事実認定に関して決定的見落としがないかについても、考慮すべきであると思料される。また、信憑性評価について担当官が「庇護を要する者を適切に保護する」ために調査するのか、「庇護制度の濫用防止」のために調査するのかといったことも判断に影響が及ぶことも想起される（UNHCR, *Beyond Proof*, 日本語版, (2013)77 頁参照）。判断する際に考慮すべき事項が多岐にわたるが、どの証拠をどのように考慮するのか、審査官の上述のような視点の違いが判断の際に影響があったか否かについて、令和2年3月10日東京地裁判決においても分析材料の一つであろうと思料される。

また、高宅委員の補足意見にあるように、2回目以降の難民認定申請を、前回の申請の担当者が担当する場合、UNHCRは、「審査官が、信憑性について予断を抱いたり、懐疑心すなわち却下しようという心構え（傍線ママ）で業務に臨んだりしないようにすることはきわめて重要である。そうしなければ、事実の収集及び申請者の信憑性評価が歪められてしまう可能性がある。（UNHCR, 同上参照）」と指摘するとおり、「結論ありき、すなわち、不認定である」とみなして業務にあたる可能性がないとはいえない。また、1回目の事実の見落とし、供述の引き出し方の問題を見出すこともできない。UNHCRは同書において、審査官が、申請を個別に客観的かつ公正に評価する必要性についてまとめているが、審査官が陥りやすい問題として、「審査官が、意識しているか否かにかかわらず、複数の申請を一般的なケース類型に分類し、その信憑性について予断を抱いてしまう傾向が生ずるおそれがある」

と指摘する（UNHCR, 同上, 78-79 頁参照）。したがって、2 回目以降の担当官は、初回と異なる担当官とするのが適当であると思料される。難民認定制度の趣旨目的に照らし、運用の質の向上を図り、手続の迅速化に取り組むことが肝要であると思われる。

5. 高橋委員の御意見について

高橋委員からの、「課題解決の優先順位の明確化」、「現状から何も変わらないという事態は避けるべき」、「喫緊の課題は、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止すること」との御意見に賛同するが、優先順位については、異なる意見を有している。

まず、現在の状況では、出国、入国制限が厳しさを増し、送還先国となる国との間の航空機の減便や感染症の影響における送還先国の状況の悪化等、この先の見通しもつかないため、送還の促進は優先順位が下がるであろう。また、技能実習生や特定技能の在留資格を有する外国人の労働力を必要としている産業界は人材不足となるとの報道が見受けられる反面、不安定な身分での被雇用者の生活も案じられているところである。したがって、現在、送還することができない、本邦の管轄下にいる外国人の「脆弱性」に相当の注意をもって配慮すること、特に、手続的保障と被収容者の処遇についての配慮、正規在留資格を付与できるものには在留資格を与え安定的な身分で在留できるようにすることは、当該者の尊厳ある生活と我が国の安全・安心において、重要性を増すものと思われる。

そこで、いわゆる送還忌避者の大半は、庇護申請者であることから、庇護を要する者を適切に保護することは、先にも述べた通り優先順位は高く、迅速な対応が求められる方策である。

次に、被収容者および仮放免者に対し、再レビューの対象となる者については早期にその方策を講じることも運用で行えるので、すぐに対応すべきである。

また、再チャレンジ、すなわち不法滞在者の中で、本邦での就労の能力がある者や、家族関係で在留資格付与が認められる者がいないかどうかを検討し、それぞれに対して在留資格を付与する準備をしていくことも、運用で対応できるため、迅速に方策を講じるべきである。

さらに、収容施設内の処遇改善も、多額の予算がかかり現在の予算内で対応できないもの以外は、早速検討していくべきである。現在、感染症の問題が世界全体の課題となり社会全体の不安定化が懸念されているところ、特に医療体制の充実、被収容者の心情の安定、脆弱な立場にある者への配慮をもって方策を講じることは急務であろうと思料される。収容の長期化を防止することに加え、再び、自損、自傷、ハンガーストライキなどが収容施設内で起こらないようにすること、傷病者をできるだけ出さず、健全な生活ができるようにすることは、喫緊の課題である。

方策の中で優先順位を考えるならば、ここに示したとおり、運用で対応できる方策から、特に、収容の長期化、被収容者の問題を解決できる方策から実施していくべきである。罰則の創設によって、上述の喫緊の課題解決には至らない。また、野口委員は、仮に提言骨子(案)

にあるような命令制度導入を検討するにしても、罰則にのみに頼らない、行政過程において、同命令の実効性確保のための手立てや仕組みを考えるべきであり、思考の順序としてはこちらが先行するはずとの御意見を出されておられる。報告書において、これまでの意見をすべて集約し包括的に取りまとめていくこととして、方策の優先順位を考える場合には、罰則創設は、最優先に他の方策より先行して検討されるべき方策とはいいがたいと思料される。