

「第4 各論点についての提言・検討」に対する現段階での意見

2020年5月22日

弁護士 宮崎 真

5

報告書案の検討時間が限られているため、主として提言部分につき、次のとおり意見を述べる。

下記では、提言案の提言部分について、見え消しの形で記載する。

10 第4 各論点についての提言・検討

1 送還を促進するための措置の在り方

(1) 本人の事情を適切に把握するための措置等

① 送還を促進するための措置を講じる前提として、我が国への在留を希望する事情や本国への帰国が困難である事情がある者 に対するについては、退去強制令書を発付するか否かの判断に当たり、適正手続の原則に照らし、それらの十分な調査把握により当該事情がについて十分な調査が実施され、当該事情が十分に把握され適切に考慮されるよう、本人の希望に応じ、手続の教示、事情の聴取、判断内容の説明方法に係る手続 をの整備充実・改善する。に努めること。

その上で、退去強制事由に該当する外国人であっても、我が国への在留を希望する理由、我が国における家族関係、当事者である児童の生存や教育などの発達、医療、本国事情等を考慮すれば、特別に我が国での在留を認めるべき者が存在することに鑑み、日本国憲法の人権保障や子どもの最善の利益、家族の結合、医療等国际人権諸条約に則り、一層適切な在留特別許可をの活用するに努めること。

また、在留特別許可の許否判断の透明性をより一層向上させるため、上記の活用の視点も踏まえた在留特別許可の考慮要素や基準 をの一層の明確化し、全面的に公表を検討すること。

② 退去強制令書の発付を受けた外国人 についてが自費出国許可を申請することなく退去強制令書の発付から相当の期間が経過した場合に、送還に関する意向や在留を希望する事情が当初と

は変化することもあり得ることに鑑み、本人の希望に応じ、当該これらの事情に関する意見聴取を十分にするとともに、把握された事情等に応じた適切な情報提供等を行うことにより、円滑な送還を妨げる事情を取り除くよう努めること。

5 また、退去強制令書の発付後に在留を特別に許可することが相当となるようなである事情が判明した場合や新たな事情が生じた場合など、送還を拒むことについて真にやむを得ない事情があると認められる場合は、在留特別許可の申出を認め、また関係部門が連携し、従前の処分の変更を含め、適切な対応を行うものとする。

10 ③ 在留を希望する者について在留特別許可の手続を明確化し、直ちに帰国を希望する者の手続を簡素化するとともに、難民申請者にあっても在留特別許可手続による処理を可能とすること。

15 専門部会での資料で明らかになった部分で言えば、仮放免者中約300名いる児童について、児童の権利条約に基づく当事者である児童の生存や教育などの発達の観点を十分配慮すべきである。この点、『在留特別許可に係るガイドライン』では、「当該外国人が、本邦の初等・中等教育機関（母国語による教育を行っている教育機関を除く。）に在学し相当期間本邦に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していること」という記載になっており、児童を当事者とする観点が弱くなっている。

25 また、収容中及び仮放免中の者について、6か月を超える者について調査を実施して、具体的な送還阻害要因を検討すべきである。

30 (2) 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

 ① 退去強制令書の発付を受けた者の自発的な出国を促すため、退去強制令書が発付された外国人に、難民条約上の難民である場合、司法判断を要する場合等を除き、我が国に在留すること

ができない立場であることが行政手続上は確定したことを認識・理解させていることを前提に、当該外国人から、出国・退去までの予定・段取り、難民認定申請や難民認定、在留関連の行政訴訟、や我が国への在留を求める訴訟、民事・家事・労働等の訴訟提起やその他手続の意向の有無、当該意向がある場合には、可能な範囲でその基礎となる具体的事情等を確認すること。~~ことで円滑な手続の進行に資する仕組みを検討すること。~~特に後記(3)の命令制度を創設する場合、命令を発するか否かの判断に当たり、当該確認の結果等を活用することとすること。その際、難民に関する行政不服審査の判断後も含め裁判を受ける権利を保障し、また未成年者や社会的弱者に対して十分配慮をすること。

② 退去強制令書の発付を受けた者の早期の自発的な出国を促すため、その者が早期の出国に応じる場合において、その者の在留状況、家族関係、当事者である児童の生存や教育などの発達等を考慮し、現行の上陸拒否期間にかかわらず、早期の上陸・在留を可能とする仕組みを制度化することについて、法整備を含め所要の検討をすること。

なお、当該制度において、その者の技能・技術や日本語能力等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。

③ IOM（国際移住機関）が実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムその他の支援プログラムをより一層有効に活用し、また創設することにより、自主的帰国を円滑にすること者の増加に努めること。

(3) 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の創設

削除すべきである。

~~退去強制令書の発付を受けた者を直ちに本邦外に送還することができない場合において、前記(2)①による確認の内容等を踏まえ、送還を控えるべき事情のないときには、当該被退去強制者に対し、⑦渡航文書の発給の申請等の一定の行為を行うよう命ずることや、~~

~~④一定の期日までに退去するよう命ずることにより渡航文書の発給申請等や退去を義務付ける制度を創設するとともに、これらの義務の履行を確保するため、命令違反に対し罰則を定めることを検討すること。~~

5 ~~このような命令制度の創設を検討するに当たっては、送還を停止すべき難民認定申請者に義務が課されたり、罰則が科されたりすることがないことを明確に規定するほか、命令の対象が、被退去強制者一般ではなく、退去させるに当たり、罰則による間接強制を伴う退去義務を課すことが真に必要となる者に限定されるようにするため、前記(2)①の確認を含め、命令発出の判断において、その者が送還を拒んでいる事情を適切に考慮するための手続や仕組みを工夫すること。~~

10 ※なお、一部の委員から、このような命令や罰則を創設すべきではない旨の反対意見が述べられた。

15 強く反対する。反対意見の理由として、以下の点を明記された。

20 命令の対象者について、難民申請者のみならず、送還が禁止される無国籍者その他法53条3項に規定される者、在留特別許可に関する訴訟・難民認定を求める訴訟（審査請求に対する裁決後に提訴したものを含み、不認定処分取消訴訟、認定義務付訴訟などを含む）など、民事・家事・労働等の訴訟調停中の者、それらの訴訟提起の準備中の者、再審情願中の者、未成年者、労災等法的手続中ないし準備中の者などは除外されるべきであるが、これらを構成要件として明示することは困難で、罪刑法定主義の観点からも問題が大きい。

30 「正当な理由なく」などの抽象的な構成要件とすると、正当な理由か、即ち保護すべき難民かなどを二次的には警察官や検察官が判断し、最終的には刑事裁判官が判断することとなるが、實際上そのような判断は困難である。また、これらの訴訟や再審情願などの手続を代理し、あるいは準備している弁護士や行政書士、支援者、家族等が共犯とされるおそれがあり、弁護士や支援者の活動を著しく萎縮させ、狭めることとなる。

なお念のために述べると、次のとおりである。

旅券取得命令を要する場面は本国が入管からの職権発給に応じない国に限られ（近時職権発給に応じない国は解消してきており、現在は特定技能で退去強制に非協力的として除外された1か国のみである）、難民にあっては本国への依頼も困難である。

退去強制命令についても、在留難民関係の司法判断のほかにも、民事、家事や労働問題などの救済を要するものも多々存在し、入管において事実をすべて把握し判断することは困難である。

なお、「送還を停止すべき難民認定申請者」については、判断基準が不明確であり、下記(4)の法整備がされる場合には、「保護の必要性について不服申し立てを含めた最終的な決定がなされていない難民認定申請中の者」などの客観的な基準とするべきである。

(4) 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

① 後記③の庇護を要する者を適切に保護しつつ、難民条約第3条、拷問禁止条約3条等国際人権諸条約の規定に反映されているノン・ルフールマン原則の遵守を前提として、送還停止効に一定の例外を設けること。~~例えば、~~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ような新たな事情のない再度の難民認定申請者について、速やかな送還を可能とするような方策を検討すること。

② 再度の難民認定申請については、前記①に記載したような新たな事情の有無について、的確かつ迅速に判断できる第三者を加えた仕組みを構築するなど、事案の内容に即した審査手続の合理化を検討すること。従前の判断に影響をあたえる事由の有無に関する判断の適正さについて、学識経験者、国際機関などから構成されるモニタリング機関を設けて、個別の案件の抽出調査などを行うこと。

なお、審査手続の合理化の検討に当たっては、適正手続を保障する観点から、初回申請において面接を行う場合、申請者が自らの全ての事情を当初から述べるのが難しいこともあり得ることを考慮して事情聴取するなど、申請者の置かれた立場に十

分に配慮すること。

③ 前記①及び②の施策の実施に際しては、庇護を要する者が確実に保護されるよう、国際的な動向に留意しつつ、「出入国管理及び難民認定法に定める諸手続に携わる際の運用や解釈に当たっては、難民関連の諸条約に関する国連難民高等弁務官事務所の解釈や勧告等を十分尊重する」（第159回国会、参議院法務委員会会議録第11号(平成16年4月15日)旨の附帯決議を尊重し、難民該当性に係る認定基準の明確化及び全面的な公表や難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みの創設など、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を併せて実施すること。

④ 国際的な認定状況との乖離等を検証するため、調査を実施し、難民認定制度について専門部会を設置して検討すること。

この部分についてはEU手続指令等の諸外国の法制度と合わせて、UNHCRの指針等の国際基準も参考にすべきである。

(5) 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

① 迅速な送還を実現するため、人的・物的体制の整備に引き続き努めること。

② 本人の意思に反する送還の受入れを拒否する国との間では、送還に向けた外交的な取組を一層進めること。

③ 送還忌避者や各送還先国に関する情報の集積・分析により、国費送還の対象者の選定をより効果的・効率的に行うこと。

④ 近時の新型コロナウイルス等の状況も踏まえて、送還が困難な者については、速やかに在留の安定化を図ること。

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

① 入管法上，退去強制令書による収容は送還可能のときまで
5 することができるのとされているところ，収容期間の上限を設ける
べきとの議論があることや収容期間の在り方に関する国際的な
動向、各種国際機関からの指摘、国際人権諸条約、移住者のた
めのグローバルコンパクト等への適合にも留意しつつ、例えば、
一定期間を超えて収容を継続する場合にはその要否を吟味する
仕組みを設ける ことを検討するとともに，正当な理由がなく送
還を忌避する者の迅速な送還，仮放免 又は特別放免の適切な活
10 用，後記(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化 するこ
とが可能である場合にはその活用などの各種の方策を組み合わ
せることにより，長期収容の可能な限りの解消を図ること。

※なお，一部の委員から，収容期間及び合算した収容期間の上
限を明確に定めるべきである旨の意見が述べられた。

② 収容の開始又は継続時における司法審査については，行政訴
15 訟制度による司法審査の機会が確保されていることなどから，
事前にかつ一律に司法審査を要するものとすることは問題が大
きいものの，前記①記載のように収容継続の要否を吟味する仕
組みを設けること，行政訴訟の機会をより適切に 教示すること
など，その他収容に係る行政手続の一層の適正確保を図るため
20 に採り得る有効な方策を検討すること。

※なお，一部の委員から，収容の開始又は継続時には，身体に対
する重大な制約であることから、一定期限を定め、期限ごとに
必ず事前審査としての司法審査によるべきであるとの意見が
述べられた。

③ 今後も、逃亡防止や出頭確保等について問題がない被退去強
25 制者については，仮放免，特別放免を適切に運用すること，あ
るいは，後記(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化 し
ることが可能である場合にはこれを活用すること。

30 (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

① 入管収容施設においては，保安上の支障等を来さない限り，
被収容者のプライバシーに対する適切な配慮がされるべきで

~~あることから、~~入国者収容所等視察委員会からの意見をも踏まえて、被収容者の動静監視の在り方も検討しつつ、居室等の入管収容施設の環境の整備を進めること。

5 ② 現状の昼夜問わず、シャワー室以外でのプライバシーがない状況を改め、被収容者のプライバシーに対する適切な配慮がされるべきであること。

③② 医療体制の一層の充実を図るため、入管収容施設に勤務する医師の兼業をより容易にすることを含め、常勤医師の確保や近隣医療機関等との連携のための具体的措置を講じること。

10 ④③ 長期被収容者の中に薬の処方を受けている者が多い実情について原因の把握をした上、その解消に努めるとともに、過大な投薬がされることのないよう留意すること。

15 ⑤④ 治療拒否の状況が生じないよう可能な限り配慮した上で、治療拒否者に対しても必要な医療上の措置をとることを可能とするための体制の整備に努めるほか、必要に応じ、これを容易にするための法的措置を講じること。その際、患者の自己決定権についても十分配慮をすること

20 ⑥⑤ 被収容者の心情の安定等に資するよう、被収容者に関する情報を適切に集積して活用するとともに、図書等の充実、その他各種情報入手の機会の拡大、パソコン等の利用、外部の人材の活用等採り得る手段を検討すること。

25 ⑦⑥ 女性、障がい者等特に配慮が必要な被収容者の処遇の在り方、家族等との面会の機会を一層確保するための措置の在り方その他入管収容施設における適切な処遇を確保するための運用や方策の在り方について、不断に検討、見直しを進めること。

~~⑦ 被収容者による秩序の維持を阻害する行為の発生を抑止するための方策を検討すること。~~

※抽象的な表記であり、収容が送還目的であることに鑑み、懲罰は反対である。

30 ⑧ 被収容者の処遇業務における心身の負担から離職する入管職員が少なくない現状を再検討し、職員と被収容者がより円満な関係を構築できる環境を整備すること。

⑨ 新型コロナウイルス等の現状を踏まえ、現状の三密を解消し

た個室等による収容や収容代替措置、面会等についてテレビ電話の活用等を検討すること。

(3) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

5 ア 仮放免の要件・基準，収容代替措置

① 逃亡防止や出頭確保等の観点から問題がない被退去強制者については，その者の状況や収容を解くべき実質的な理由に応じて，仮放免・特別放免（②の新たな収容代替措置を設ける場合は，同措置及び仮放免）を適切に運用すること。仮放免については，その許否判断の透明性を確保するよう，その要件を法律上、明確なものとし、その基準を現在よりも明確なものにし、かつ全面的に公表すること。また，仮放免を不許可とする場合及び仮放免の取消処分をする場合は，理由付記を前提に、その理由をより具体的に告知するものとすることを検討すること。なお、行政訴訟の機会をより適切に確保するため、標準処理期間の設定とともに、仮放免の許否の判断を直ちに行うこと。

② 仮放免とは別に，いわゆる全件収容主義にとらわれることなく，新たな収容代替措置，例えば、被退去強制者について、直ちに送還することができない場合に、現実の身柄拘束をしない代わりに、収容施設外で起居させても確実に逃亡防止や出頭確保等を図ることができるときに、収容の効力を停止する措置の導入を検討すること。

25 イ 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設

~~① 仮放免された者が定められた条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由なく出頭しない行為に対する罰則の創設を検討すること。~~

※なお，一部の委員から，このような罰則を設けるべきではない旨の反対意見が述べられた。

~~② 収容代替措置を導入する場合、罰則を含む実効的な逃亡防止措置等についても併せて検討すること。~~

仮放免逃走罪については、強く反対する。反対意見として明記を希望する。

5 数年の収容後の2週間仮放免がされ、期日に出頭時に仮放免条件違反等がない再収容がされる運用例があり、入管の裁量により仮放免の基準も再収容の基準も明確にされないまま運用されている状況で、罰則が創設されるべきではない。

10 また、仮放免を支援する弁護士や人道上の配慮から協力する支援者に刑罰が及ぶおそれがある。加えて、同様に処罰規定のない刑事手続における保釈逃走罪との議論の推移を見極めるべきある。

15 GPS装着については、人権の制約の大きさから刑事司法等で根強く反対がされてきたところであり、装着時の制約の範囲も多様な形態がとりうることに鑑み、採用の適否、対象者、どのようなものとするのかについて、第三者を交え、十分議論されるべきである。

未成年者、病気等人道上配慮すべき者には罰則が科されることがあってはならない。

3 本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見

20 本専門部会においては、本報告書のとおり、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための様々な具体的方策が示されたが、それらの各方策の検討の優先順位についても、様々な意見が示された。

具体的には、

25 ●出入国在留管理行政における喫緊の課題は、送還忌避者の増加や収容の長期化であり、頑なに送還を忌避する者の存在が現場の職員の大きな負担になっていることに鑑み、いわゆる全件収容主義とされているところの運用を改めるほか、対象となる外国人の適切な管理・監督に資する措置、例えば、罰則で担保された退去等の命令を発することができる制度の創設や、仮放免されて逃亡等

30 した者に対する罰則の創設等についても優先的に取り組むべきである。

●送還忌避者の中で庇護を要する者を適切に保護する運用上の方策や、収容の長期化を防止し収容施設内の処遇を改善する運用上の

方策から優先的に実施すべきであり、罰則の創設は最優先に他の方策に先行して検討されるべき方策とは言い難い。旨の意見が示された。

5 このように、複数の委員から、各方策の検討に当たって、優先順位を考えるべきである旨の意見が示されたものの、どの方策を優先すべきかについては様々な意見があり、必ずしも意見の一致を見なかった。

10 この点、提言で示された各方策は、いずれも、送還忌避者の増加及び収容の長期化という出入国在留管理行政にとって喫緊の課題を解決するために有効な施策であると考えられることから、出入国在留管理庁において本提言を踏まえた運用上・法制上の措置を講ずるに当たっては、可能な限り速やかに各施策を検討・実施することが相当である。

15 もともと、

●各提言についての検討の優先順位については、各委員によって様々な意見があり得るものであることは理解できることであるから、出入国在留管理庁においては、本専門部会の提言を受けて具体的な検討を行う場合は、各委員の意見を踏まえ適切に検討することを要望する。

20 旨の指摘もあったところであり、やむを得ずに各方策の優先順位付けが必要となった場合には、前記の各意見を踏まえ、**国会及び**出入国在留管理庁において、これを適切に検討するべきであることを付言する。

25

【全体にかかわる意見】

- 1 検証の機会が確保できるように、モニタリング部会（新設する場合）、国会や出入国管理政策懇談会等に対する報告を行うべきである。
- 2 適正手続の観点から、裁判等手続が保証され、入管行政への国民等の理解協力を確保するためにも、罰則の創設によって弁護士を含めた関係者の行動に萎縮を生じさせないようにすべきである。
- 3 新型コロナウイルスの対処についての記載が必要である。
当部会の議論が進行している最中に、新型コロナウイルス感染の

世界的蔓延によって、感染症対策（単なる被収容者を対象とするのではなく、収容機関側の職員等関係者すべてを含む）としての収容からの解放という問題が浮上し、ワクチン開発がされるまでの長期間にわたり新型コロナウイルスの継続的な警戒が必要である。

- 5 世界各国においても、収容施設からの解放という事実がみられ、国際機関からの諸勧告等において、収容代替措置の重大性や、在留の正規化に向けた取り組みの必要性が説かれている。日本においても、一旦収容施設内における感染の広がりがみられれば、それは被収容者の安全ということのみならず、収容施設職員や、施設に出入りする人々や、さらには収容施設の存在する地域医療に重大な影響を及ぼすことも考慮する必要が生じてきている。

10 現在の収容体制（密集、密閉、密接）は問題を孕み、また各国の入国制限や国際線の停止・減少などの状況に鑑み、収容送還の実務運用を見直すべきである。

- 15 本提言は、前記の新型コロナウイルスについて先行きの見えない中でなされていることに鑑み、本専門部会後においても検討が継続されるべきである。

4 オブザーバーである UNHCR の説明や意見も本文中に記載すべきである。

- 20 5 資料 4 に記載されているヒアリングについて、IOM、入管庁職員については本文中に記載されているが、難民支援協会、児玉晃一弁護士、柚之原寛史牧師の説明内容も本文中に記載すべきである。

以上

「第4 各論点についての提言・検討」に対する現段階での意見

2020年5月22日

弁護士 宮崎 真

5

報告書案の検討時間が限られているため、主として提言部分につき、次のとおり意見を述べる。

下記では、提言案の提言部分について、見え消しの形で記載する。

10 第4 各論点についての提言・検討

1 送還を促進するための措置の在り方

(1) 本人の事情を適切に把握するための措置等

① 送還を促進するための措置を講じる前提として、我が国への在留を希望する事情や本国への帰国が困難である事情がある者
15 に対する退去強制令書を発付するか否かの判断に当たり、適正
手続の原則に照らし、十分な調査把握により当該事情が適切に
考慮されるよう、本人の希望に応じ、手続の教示、事情の聴取、
判断内容の説明方法に係る手続を整備すること。

その上で、退去強制事由に該当する外国人であっても、我が国
20 への在留を希望する理由、家族関係、当事者である児童の生存
や教育などの発達、医療、本国事情等を考慮すれば、特別に我が
国での在留を認めるべき者が存在することに鑑み、日本国憲法
の人権保障や子どもの最善の利益、家族の結合、医療等国际人
権諸条約に則り、一層適切な在留特別許可を活用すること。

25 また、在留特別許可の許否判断の透明性をより一層向上させる
ため、上記の活用の視点も踏まえた在留特別許可の考慮要素
や基準を一層明確化し、全面的に公表すること。

② 退去強制令書の発付を受けた外国人について退去強制令書の
30 発付から相当の期間が経過した場合に、送還に関する意向や在
留を希望する事情が当初とは変化することもあり得ることに鑑
み、本人の希望に応じ、当該事情に関する意見聴取を十分にす
るとともに、把握された事情等に応じた適切な情報提供等を行
うことにより、円滑な送還を妨げる事情を取り除くこと。

また、退去強制令書の発付後に在留を特別に許可することが相当である事情が判明した場合や新たな事情が生じた場合など、送還を拒むことについてやむを得ない事情があると認められる場合は、在留特別許可の申出を認め、また関係部門が連携し、従前の処分の変更を含め、適切な対応を行うものとするこ

5

- ③ 在留を希望する者について在留特別許可の手続を明確化し、直ちに帰国を希望する者の手続を簡素化するとともに、難民申請者にあっても在留特別許可手続による処理を可能とすること。

10

専門部会での資料で明らかになった部分で言えば、仮放免者中約300名いる児童について、児童の権利条約に基づく当事者である児童の生存や教育などの発達の観点を十分配慮すべきである。この点、『在留特別許可に係るガイドライン』では、「当該外国人が、本邦の初等・中等教育機関（母国語による教育を行っている教育機関を除く。）に在学し相当期間本邦に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していること」という記載になっており、児童を当事者とする観点が弱くなっている。

15

20

また、収容中及び仮放免中の者について、6か月を超える者について調査を実施して、具体的な送還阻害要因を検討すべきである。

25

(2) 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

- ① 退去強制令書の発付を受けた者の自発的な出国を促すため、退去強制令書が発付された外国人に、難民条約上の難民である場合、司法判断を要する場合等を除き、我が国に在留することができない立場であることが行政手続上は確定したことを認識・理解させていることを前提に、当該外国人から、出国・退去までの予定・段取り、難民認定申請や難民認定、在留関連の行政訴訟、民事・家事・労働等の訴訟提起やその他手続の意向

30

の有無，当該意向がある場合には，可能な範囲でその基礎となる具体的事情等を確認すること。特に後記(3)の命令制度を創設する場合，命令を発するか否かの判断に当たり，当該確認の結果等を活用すること。その際、難民に関する行政不服審査の判断後も含め裁判を受ける権利を保障し、また未成年者や社会的弱者に対して十分配慮をすること。

② 退去強制令書の発付を受けた者の早期の自発的な出国を促すため，その者が早期の出国に応じる場合において，その者の在留状況，家族関係、当事者である児童の生存や教育などの発達等を考慮し，現行の上陸拒否期間にかかわらず，早期の上陸・在留を可能とする仕組みを制度化することについて，法整備を含め所要の検討をすること。

なお，当該制度において，その者の技能・技術や日本語能力等を踏まえて就労のための在留資格を付与することも検討すること。

③ IOM（国際移住機関）が実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムその他の支援プログラムをより一層有効に活用し、また創設することにより，自主的帰国を円滑にすること。

(3) 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の創設

削除すべきである。

※なお，一部の委員から，このような命令や罰則を創設すべきではない旨の反対意見が述べられた。

強く反対する。反対意見の理由として、以下の点を明記されたい。

命令の対象者について、難民申請者のみならず、送還が禁止される無国籍者その他法53条3項に規定される者、在留特別許可に関する訴訟・難民認定を求める訴訟（審査請求に対する裁決後に提訴したものを含み、不認定処分取消訴訟、認定義務付訴訟などを含む）など、民事・家事・労働等の訴訟調停中の者、それらの訴訟提起の準備中の者、再審情願中の者、未成年者、労災等法的手

続中ないし準備中の者などは除外されるべきであるが、これらを構成要件として明示することは困難で、罪刑法定主義の観点からも問題が大きい。

「正当な理由なく」などの抽象的な構成要件とすると、正当な理由か、即ち保護すべき難民かなどを二次的には警察官や検察官が判断し、最終的には刑事裁判官が判断することとなるが、実際上そのような判断は困難である。また、これらの訴訟や再審情願などの手続を代理し、あるいは準備している弁護士や行政書士、支援者、家族等が共犯とされるおそれがあり、弁護士や支援者の活動を著しく萎縮させ、狭めることとなる。

なお念のために述べると、次のとおりである。

旅券取得命令を要する場面は本国が入管からの職権発給に応じない国に限られ（近時職権発給に応じない国は解消してきており、現在は特定技能で退去強制に非協力的として除外された1か国のみである）、難民にあっては本国への依頼も困難である。

退去強制命令についても、在留難民関係の司法判断のほかにも、民事、家事や労働問題などの救済を要するものも多々存在し、入管において事実をすべて把握し判断することは困難である。

なお、「送還を停止すべき難民認定申請者」については、判断基準が不明確であり、下記(4)の法整備がされる場合には、「保護の必要性について不服申し立てを含めた最終的な決定がなされていない難民認定申請中の者」などの客観的な基準とするべきである。

(4) 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

① 後記③の庇護を要する者を適切に保護しつつ、難民条約第33条、拷問禁止条約3条等国际人権諸条約の規定に反映されているノン・ルフールマン原則の遵守を前提として、送還停止効に一定の例外を設けること。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ような事情のない再度の難民認定申請者について、速やかな送還を可能とするような方策を検討すること。

② 再度の難民認定申請については、前記①に記載した事情の有

無について、的確かつ迅速に判断できる第三者を加えた仕組みを構築するなど、事案の内容に即した審査手続の合理化を検討すること。従前の判断に影響をあたえる事由の有無に関する判断の適正さについて、学識経験者、国際機関などから構成されるモニタリング機関を設けて、個別の案件の抽出調査などを行うこと。

なお、審査手続の合理化の検討に当たっては、適正手続を保障する観点から、初回申請において面接を行う場合、申請者が自らの全ての事情を当初から述べるのが難しいこともあり得ることを考慮して事情聴取するなど、申請者の置かれた立場に十分に配慮すること。

③ 前記①及び②の施策の実施に際しては、庇護を要する者が確実に保護されるよう、国際的な動向に留意しつつ、「出入国管理及び難民認定法に定める諸手続に携わる際の運用や解釈に当たっては、難民関連の諸条約に関する国連難民高等弁務官事務所の解釈や勧告等を十分尊重する」（第159回国会、参議院法務委員会会議録第11号(平成16年4月15日)旨の附帯決議を尊重し、難民該当性に係る認定基準の明確化及び全面的な公表や難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みの創設など、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を併せて実施すること。

④ 国際的な認定状況との乖離等を検証するため、調査を実施し、難民認定制度について専門部会を設置して検討すること。

この部分についてはEU手続指令等の諸外国の法制度と合わせて、UNHCRの指針等の国際基準も参考にすべきである。

(5) 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

① 迅速な送還を実現するため、人的・物的体制の整備に引き続

き努めること。

② 本人の意思に反する送還の受入れを拒否する国との間では、送還に向けた外交的な取組を一層進めること。

5 ③ 送還忌避者や各送還先国に関する情報の集積・分析により、国費送還の対象者の選定をより効果的・効率的に行うこと。

④ 近時の新型コロナウイルス等の状況も踏まえて、送還が困難な者については、速やかに在留の安定化を図ること。

2 収容の在り方

10 (1) 収容期間の上限、収容についての司法による審査

① 入管法上、退去強制令書による収容は送還可能のときまですることができるとされているところ、収容期間の上限を設けるべきとの議論があることや収容期間の在り方に関する国際的な動向、各種国際機関からの指摘、国際人権諸条約、移住者のためのグローバルコンパクト等への適合にも留意しつつ、一定期間を超えて収容を継続する場合にはその要否を吟味する仕組みを設けるとともに、正当な理由がなく送還を忌避する者の迅速な送還、仮放免又は特別放免の適切な活用、後記(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化などの各種の方策を組み合わせることにより、長期収容の可能な限りの解消を図ること。

※なお、一部の委員から、収容期間及び合算した収容期間の上限を明確に定めるべきである旨の意見が述べられた。

25 ② 収容の開始又は継続時におけ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ことなどから、事前にかつ一律に司法審査を要するものとするのは問題が大きいものの、前記①記載のように収容継続の要否を吟味する仕組みを設けること、行政訴訟の機会をより適切に教示することなど、その他収容に係る行政手続の一層の適正確保を図るために採り得る有効な方策を検討すること。

30 ※なお、一部の委員から、収容は、身体に対する重大な制約であることから、一定期限を定め、期限ごとに必ず事前審査としての司法審査によるべきであるとの意見が述べられた。

③ 逃亡防止や出頭確保について問題がない被退去強制者について

ては、仮放免，特別放免を適切に運用すること，あるいは，後記
(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化し活用すること。

5 (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

① 入管収容施設においては，保安上の支障等を来さない限り，入国者収容所等視察委員会からの意見をも踏まえて，被収容者の動静監視の在り方も検討しつつ，居室等の入管収容施設の環境の整備を進めること。

10 ② 現状の昼夜問わず、シャワー室以外でのプライバシーがない状況を改め、被収容者のプライバシーに対する適切な配慮がされるべきであること② 医療体制の一層の充実を図るため，入管収容施設に勤務する医師の兼業をより容易にすることを含め，常勤医師の確保や近隣医療機関等との連携のための具体的措置を講じること。

15 ③ 長期被収容者の中に薬の処方を受けている者が多い実情について原因の把握をした上、その解消に努めるとともに，過大な投薬がされることのないよう留意すること。

20 ④ 治療拒否の状況が生じないよう可能な限り配慮した上で，治療拒否者に対しても必要な医療上の措置をとることを可能とするための体制の整備に努めるほか，必要に応じ，これを容易にするための法的措置を講じること。その際、患者の自己決定権についても十分配慮をすること

25 ⑤ 被収容者の心情の安定等に資するよう，被収容者に関する情報を適切に集積して活用するとともに，図書等の充実，その他各種情報入手の機会の拡大、パソコン等の利用、外部の人材の活用等採り得る手段を検討すること。

30 ⑥ 女性，障がい者等特に配慮が必要な被収容者の処遇の在り方，家族等との面会の機会を一層確保するための措置の在り方その他入管収容施設における適切な処遇を確保するための運用や方策の在り方について，不断に検討，見直しを進めること。

※抽象的な表記であり、収容が送還目的であることに鑑み、懲

罰は反対である。

⑧ 被収容者の処遇業務における心身の負担から離職する入管職員が少なくない現状を再検討し、職員と被収容者がより円満な関係を構築できる環境を整備すること。

5 ⑨ 新型コロナウイルス等の現状を踏まえ、現状の三密を解消した個室等による収容や収容代替措置、面会等についてテレビ電話の活用等を検討すること。

(3) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

10 ア 仮放免の要件・基準，収容代替措置

① 逃亡防止や出頭確保の観点から問題がない被退去強制者については、その者の状況や収容を解くべき実質的な理由に応じて、仮放免・特別放免（②の新たな収容代替措置を設ける場合は、同措置及び仮放免）を適切に運用すること。仮放免
15 については、その許否判断の透明性を確保するよう、その要件を法律上、明確なものとし、その基準を現在よりも明確なものにし、かつ全面的に公表すること。また、仮放免を不許可とする場合及び仮放免の取消処分をする場合は、理由付記を前提に、その理由をより具体的に告知するものとすることを検討
20 すること。なお、行政訴訟の機会をより適切に確保するため、標準処理期間の設定とともに、仮放免の許否の判断を直ちに行うこと。

② 仮放免とは別に、いわゆる全件収容主義にとらわれることなく、新たな収容代替措置、被退去強制者について、直ちに送
25 還することができない場合に、現実の身柄拘束をしない代わりに、収容施設外で起居させても逃亡防止や出頭確保を図ることができるときに、収容の効力を停止する措置の導入すること

30 イ 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設
※なお、一部の委員から、このような罰則を設けるべきではない旨の反対意見が述べられた。

仮放免逃走罪については、強く反対する。反対意見として明記を希望する。

5 数年の収容後の2週間仮放免がされ、期日に出頭時に仮放免条件違反等がない再収容がされる運用例があり、入管の裁量により仮放免の基準も再収容の基準も明確にされないまま運用されている状況で、罰則が創設されるべきではない。

10 また、仮放免を支援する弁護士や人道上の配慮から協力する支援者に刑罰が及ぶおそれがある。加えて、同様に処罰規定のない刑事手続における保釈逃走罪との議論の推移を見極めるべきある。

15 GPS装着については、人権の制約の大きさから刑事司法等で根強く反対がされてきたところであり、装着時の制約の範囲も多様な形態がとりうることに鑑み、採用の適否、対象者、どのようなものとするのかについて、第三者を交え、十分議論されるべきである。

未成年者、病気等人道上配慮すべき者には罰則が科されることがあってはならない。

3 本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見

20 本専門部会においては、本報告書のとおり、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための様々な具体的方策が示されたが、それらの各方策の検討の優先順位についても、様々な意見が示された。

具体的には、

25 ●出入国在留管理行政における喫緊の課題は、送還忌避者の増加や収容の長期化であり、頑なに送還を忌避する者の存在が現場の職員の大きな負担になっていることに鑑み、いわゆる全件収容主義とされているところの運用を改めるほか、対象となる外国人の適切な管理・監督に資する措置、例えば、罰則で担保された退去等の命令を発することができる制度の創設や、仮放免されて逃亡等した者に対する罰則の創設等についても優先的に取り組むべきである。

30 ●送還忌避者の中で庇護を要する者を適切に保護する運用上の方策や、収容の長期化を防止し収容施設内の処遇を改善する運用上の方策から優先的に実施すべきであり、罰則の創設は最優先に他の

方策に先行して検討されるべき方策とは言い難い。
旨の意見が示された。

5 このように、複数の委員から、各方策の検討に当たって、優先順位を
考えるべきである旨の意見が示されたものの、どの方策を優先
すべきかについては様々な意見があり、必ずしも意見の一致を見な
かった。

10 この点、提言で示された各方策は、いずれも、送還忌避者の増加
及び収容の長期化という出入国在留管理行政にとって喫緊の課題を
解決するために有効な施策であると考えられることから、出入国在
留管理庁において本提言を踏まえた運用上・法制上の措置を講ずる
に当たっては、可能な限り速やかに各施策を検討・実施することが
相当である。

 もともと、

15 ●各提言についての検討の優先順位については、各委員によって
様々な意見があり得るものであることは理解できるところである
から、出入国在留管理庁においては、本専門部会の提言を受けて
具体的な検討を行う場合は、各委員の意見を踏まえ適切に検討す
ることを要望する。

20 旨の指摘もあったところであり、やむを得ずに各方策の優先順位
付けが必要となった場合には、前記の各意見を踏まえ、国会及び出
入国在留管理庁において、これを適切に検討するべきであることを
付言する。

25 【全体にかかわる意見】

- 1 検証の機会が確保できるように、モニタリング部会（新設する場
 合）、国会や出入国管理政策懇談会等に対する報告を行うべきである。
- 2 適正手続の観点から、裁判等手続が保証され、入管行政への国民
 等の理解協力を確保するためにも、罰則の創設によって弁護士を含
30 めた関係者の行動に委縮を生じさせないようにすべきである。
- 3 新型コロナウイルスの対処についての記載が必要である。

 当部会の議論が進行している最中に、新型コロナウイルス感染の
世界的蔓延によって、感染症対策（単なる被収容者を対象とするの

ではなく、収容機関側の職員等関係者すべてを含む)としての収容からの解放という問題が浮上し、ワクチン開発がされるまでの長期間にわたり新型コロナウイルスの継続的な警戒が必要である。

5 世界各国においても、収容施設からの解放という事実がみられ、国際機関からの諸勧告等において、収容代替措置の重大性や、在留の正規化に向けた取り組みの必要性が説かれている。日本においても、一旦収容施設内における感染の広がりがみられれば、それは被収容者の安全ということのみならず、収容施設職員や、施設に出入りする人々や、さらには収容施設の存在する地域医療に重大な影響を及ぼすことも考慮する必要が生じてきている。

10 現在の収容体制(密集、密閉、密接)は問題を孕み、また各国の入国制限や国際線の停止・減少などの状況に鑑み、収容送還の実務運用を見直すべきである。

15 本提言は、前記の新型コロナウイルスについて先行きの見えない中でなされていることに鑑み、本専門部会後においても検討が継続されるべきである。

4 オブザーバーであるUNHCRの説明や意見も本文中に記載すべきである。

20 5 資料4に記載されているヒアリングについて、IOM、入管庁職員については本文中に記載されているが、難民支援協会、児玉晃一弁護士、柚之原寛史牧師の説明内容も本文中に記載すべきである。

以上