

収容・送還に関する専門部会報告書（案）「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」  
についての意見等

2020年6月8日

日本大学危機管理学部教授

高宅 茂

収容・送還に関する専門部会報告書（案）に関して、以下の修正意見（8項目）及び疑問点（1項目）を提出しますので、よろしくお願いいたします。

<修正意見>

1 25頁の5行目の次に6行目及び7行目として次の2行を加え、6行目（修正後は8行目）の「この意見」を「これらの意見」とする。

「ただし、この場合、庇護を求める意思なく難民の認定を申請した制度の目的外利用者に対しては、在留特別許可をすべきではないとの意見があった。」

理由：難民認定手続における在留特別許可を無限定に認めてしまうと、庇護を受けるためではなくもっぱら在留特別許可を受けるための手続として難民認定手続を利用するという問題が生じてしまう。このようなことは、庇護をすべき者の迅速な庇護の実施を妨げるおそれがあるとともに、難民の認定に関する事実の調査や判断のために整備されている手続を他の目的に利用することにより、判断結果に偶然性の要素が入り、不公平を生じさせるおそれがある。また、このような制度の目的外利用を考えない、あるいは、そうすべきではないと考える者との間でも不公平を生じる。

2 26頁の「提言」の②の2行目の「在留状況、」を「過去の在留状況、」とし、その次に「独立の生計を営むに足る技能等を有するか否か及び」を加える。

理由：退去強制手続により打ち切られた今回の在留以前にも我が国に在留していたことがある場合には、それも考慮の対象とすることができるようにするとともに、一定の技能等を有することも考慮することができるようにするため」

3 27頁25行目の「知見を有するもの」を「判断を行う者」に修正する。

理由：「知見」の問題であれば、研修により解決すると考えられるが、そのような問題ではないのではないかと考える。

4 27頁下から7行目の「慎重に」及び29頁の下から1行目の「慎重な」を削る。

理由：「慎重に検討」を行うことや「慎重な検討」が必要であることは当然のことであるが、特に、これらの場合のみについて、「慎重に」を加える理由がない。

5 39頁の4行目及び5行目の「濫用・誤用」を、「目的外利用」とする。

理由：「濫用・誤用」であるか否かは、主観的な評価を含み、申請を行った外国人が庇護を求める意思がなくても、在留が認められるべき者であれば、「濫用・誤用」とは言えないという考え方も成り立ち得る。特に「誤用」については、後述する難民認定手続における在留特別許可の対象が明確にされていない以上、どこまでが「誤用」であるのかということも問題となる。

難民認定手続は、難民としての庇護を求める者に対して庇護を行うための手続であり、そのような目的で、当該手続を担当する者も含めて手続全体が整備されている。

もちろん、難民認定手続において難民として認定されなかった者に対しても在留を特別に許可するという制度が設けられているが、この制度は、難民としての庇護を求めて申請を行った者について、申請者の言うように難民とは認められないが、何らかの迫害を受けるおそれがあることから難民に準じて庇護する必要がある場合に、その者を庇護するための制度である（なお、難民に準じて庇護する必要がある者としては、一時庇護の上陸の許可の要件との整合性を考慮し、難民条約1条A(2)に規定する理由に準ずる理由により、その生命、身体又は身体の一部を害されるおそれのある領域から逃れて本邦に入った者又はそのようなおそれの存在から我が国に保護を求める者を想定すべきである。）。

従って、何らかの迫害を受けるおそれがあることから我が国の庇護を受けることを目的として申請するのではなく、送還を回避し、あるいは在留（を継続）する目的で難民認定の申請を行うことは、制度の目的外利用であり、それにより、たまたま、ある外国人について良い結果が得られたとしても、難民認定手続は、本来その目的のための手続ではないことから偶然的要素に左右されることによる不公平が生じ、しかも、そのようなことをしない大多数の外国人との間でも不公平が生じるおそれがある。

それ故、「濫用・誤用」であるか否かという観点ではなく、難民として庇護を受けることを目的としない難民認定申請は認められるべきではないという難民認定制度の目的の観点から、「濫用・誤用」よりも価値判断的要素のない「目的外利用」が適切である。

なお、在留（の継続）の可否は、一般の退去強制手続における在留特別許可の可否の問題として判断されるべきことである。もし、在留（の継続）を認めるべきであるにもかかわらず認められていない外国人がいるとすれば、そのことは、個別的には、退去強制手続における在留特別許可に対する行政訴訟によって解決されるべきであり、また、制度的な

問題があるとすれば、在留特別許可制度の改善によって対応すべきである。

- 6 44 頁下から 13 行目「本法への滞在」を「退去強制令書の発付を受けた後も本邦における在留の許可を求めること」に修正する。

理由：送還を拒否している被収容者は、「滞在」をしているのではなく、在留の許可を求めているのではないかと考える。

- 7 44 頁下から 6 行目の「ロンダリング」の次に「、すなわち、事実上の外国人就労者の受入れ、しかも多くの場合、我が国の政策的な受入れ範囲外の外国人就労者の受入れ」を加える。

理由：不法就労の問題の根本は、就労が違法であること（もちろん就労条件が労働関係法令に違反するなどの問題がある場合もあり、実際には、そのような場合が多いと思われる。）にあるのではなく、我が国が、政策として受け入れていない分野で就労する外国人が、違法な手段によって就労していることにあると考える。それ故、「ロンダリング」だけでは、趣旨が明確にならないと考える。

- 8 46 頁 3 行目の「不要」を「不要又は制度的に適切でない」に修正する。

理由：我が国は行政裁判所制度を有する国ではなく、また、退去強制手続は刑事処分とは切り離して純粋な行政手続として行われることとなっているが、これらのことについて変更すべき事情があるとまでは考えない。そこで、これらを前提とすれば、制度的に、退去強制令書発付処分に対する司法審査については、通常の行政事件手続によって行われるべきであると考えからである。

#### <疑問点>

33 頁 1 行目の難民認定申請者以外の「送還が禁止される無国籍者」とは、どのような者を意味するのかがよく分からない。