

2019年11月11日

第2回 収容・送還に関する専門部会

「送還を促進するための措置の在り方」に関する提言

川村 真理

(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について

1) 出国前リスク評価（再レビュー）の導入による保護の明確化+出国促進
（運用上の措置）

①送還先に関する本人の意向および「送還することができないとき」の確認手続の追加

主任審査官による退去強制令書発付の後、第52条に従い入国警備官が退去強制令書の執行を行う際、送還先に関して、退去強制令書の発付を受けた者に意向を確認する手続を執ることとする。

その際、本人がいずれの国にも送還先がない旨を申立てた場合、第53条2項の「送還することができないとき」又は同条3項各号に該当するか否かを判断する。

②「送還することができないとき」の明確化

第53条3項各号は、送還先に含まない国を明示しているが、これらは同条2項の「送還することができないとき」の例示列举であり、その他の場合として、自由権規約6条の適用が想起される。すなわち、送還した場合、紛争、死刑等生命に対する権利の侵害にさらされるおそれがある場合である（大阪高裁平27年11月27日判決参照）。加えて、自由権規約7条の適用、即ち、送還した場合、拷問および非人道的な取扱い、FGM、PTSD等精神疾患、弱者への配慮を欠いた取扱い等により真のリスクにさらされるおそれがある場合についても、「送還することができないとき」に当たると解するよう検討し、判断要素の明確化が望まれる。加えて、後述のカナダの事例のように、送還先の一般的状況のために送還の延期や一時的な停止の措置も検討に値すると思われる。

これまで、送還先の指定は、主任審査官の裁量とされていたが、その判断要素を明確化し、また退去強制令書の執行にあたり、本人に意向確認を必ず行い、再度「送還することができないとき」に関する評価を行うプロセスを踏み、保護対象者と退去強制対象者を明示することで、より説得的に、かつ強い姿勢で出国を促進することにつながると思料される。

*送還先について、意向を確認する手続は運用上の措置として導入できると思料されるが、運用上で対応できない問題がある場合は、法整備上の措置も検討する必要がある。

③第 52 条 6 項の特別放免の適用

上述のプロセスにより「送還することができない」と判断された者については、第 52 条 6 項の特別放免を適用する。

④ ①～③の関連事項—保護対象の明確化について—

(第 50 条法務大臣の裁決による特別に在留を許可すべき事情の追加)

退去強制令書発付後の再レビューにおける「送還することができないとき」の明確化に関連し、第 50 条の法務大臣の裁決の特例、即ち、在留特別許可については、すでにガイドラインがあるが、そのうち、積極的要素にあたる「その他人道的配慮を必要とするなど特別な事情があること」について、判断要素のさらなる明確化として、上述の②に列挙した要素の追加を検討する必要があると思料される。また、これらの判断要素は、入国警備官の違反調査、入国審査官の違反審査、特別警備官の口頭審理においても同様に追加の検討がなされる必要がある。加えて、第 61 条 2 の 2 に基づく難民認定手続における在留資格に係る許可においても同様に判断要素の検討がなされる必要がある。

このように、判断要素を明確化し、それに基づき説得的な判断理由を示すことは、送還の促進と表裏一体であると思料される。

2) 参照事例—カナダ—

<http://www.cbsa.gc.ca/security-securite/rem-ren-eng.html> as of 06 Nov 2019

- ・保護の申立：出国前リスク評価の申請手続

- ・送還延期 (Administrative deferral of removals(ADR)) :

人道的危機状況によって一時的に送還を延期する措置。

犯罪、安全上の理由等により在留が認められない者については、送還されうる。

ADR 適用送還先国：ソマリア・ガザ地区・シリア・マリ・中央アフリカ・南スーダン・リビア・イエメン・ブルンジ・ベネズエラ・ハイチ

- ・送還一時停止 (Temporary suspension of removals(TSR)) :

一般的状況 (紛争、災害等) が一般市民をリスクにさらす場合、送還を停止する措置。

犯罪、安全上の理由等により在留が認められない者については、送還されうる。

TSR 適用送還先国：アフガニスタン・コンゴ民主共和国・イラク

- ・ADR および TSR によって送還することができない場合：就労・留学の申請資格あり

3) 早期出国+日本での再稼働への資格取得 (再チャレンジ) の許可 (運用上の措置)

退去強制令書に基づく収容が長期に及んでいる者の中には、犯罪歴がなく、日本語能力が高く、一定の技能を有している者もいると思われる。そこで、そのような者に、本邦に

において特定技能（建設、農業等が想定される）等の受験資格取得を許可し、合格すれば、即時出国、一定期間送還先国で滞在した後、特定技能等の在留資格によって日本で再チャレンジすることを認めれば、早期出国の促進の一助となる。これは、現在運用上実施されている、日本人配偶者の場合に準じた方策を想定しており、第5条2の適用により送還先国において1年程度滞在した後に、上陸許可処分とするものである。ただし、特定技能等の試験に合格すれば即時出国することが再チャレンジの条件であり、このプロセスに従わなかった場合は、再チャレンジも認められないとすれば、早期出国につながると思料される。また、他の文脈ではあるが、本年新設された特定技能の在留資格取得者数の増員への貢献も見込まれる。

（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する運用上又は法整備上の措置

現在行われている振分けによる迅速手続の運用上の措置の改善に加えて、法整備上の措置として、実体審査の前に許容性（**admissibility**）審査を加えることを検討すること提言する。その際に、難民認定制度は現在在留許可も同時に判断していることも勘案し、法整備の検討の際には、国際慣習法として認められているノン・ルフールマン原則（難民条約のみならず人権条約等の規定を含む）遵守のため、保護対象の明確化および迅速処理についても一括して法整備の対象とすべきである。

1) 運用上の措置

①保護対象の明確化および不認定処分の説得性の向上（インタビュー・通知書・決定書の質の向上）

難民条約上の難民、補完的保護対象者、人道配慮による在留許可対象者、送還できない者について我が国の判断要素を明確化し、すべての関係者に周知徹底することが重要である。また、事実認定、蓋然性評価にかかるインタビューおよび通知書又は決定書にある不認定処分が申請者にとって十分納得いく内容であれば、申請者も複数回申請を断念しうる要因となる。そのため、現行の運用の中でさらに質の向上図る方策を検討すべきである。

②迅速処理の加速化および収容施設内の超迅速処理導入

B 案件のみならず C 案件の迅速処理の加速化をめざしさらなる方策をとる必要がある。特に、収容施設内の申請処理期間が相当に長期に及んでいることは大きな問題である。例えば、東日本入国管理センター、西日本入国管理センターに難民申請担当職員を配置、難民審査参与員のうち、2つのセンター専属担当班を設置する等、収容施設内の難民申請の超迅速処理のための方策をとる必要がある。

③申請時の手続説明・申請方法の再検討

申請時において、難民認定制度について十分に説明し、申請時において誤用・濫用的申請がないように対応する。

申請方法についても、誤用・濫用的申請が起きないような方法を検討する。

そのためには、難民認定制度においては、難民該当以外にも補完的保護、人道配慮の在留許可、送還できない者といった国際的保護が必要な人々も含めて判断しているので、国際的保護が必要な人々とはどのような人々なのかを、すべての職員が十分理解していることが必要である。

2) 法整備上の措置

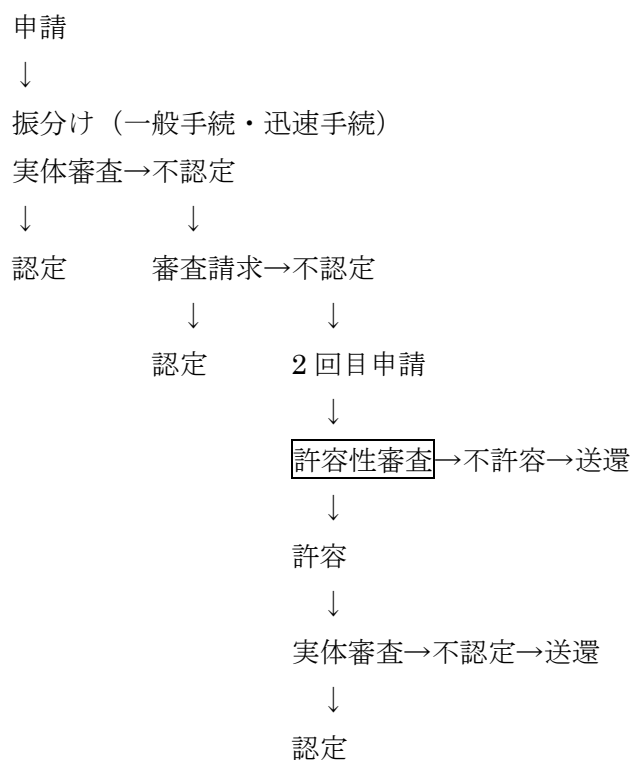
①保護対象の明記

上述のとおり、難民認定制度は、在留許可判断が関わっているため、難民条約上の難民とはどのように解釈するのか、加えて補完的保護対象者、人道配慮の在留許可対象者、送還することができない者とはどのような者をいうのかを明確に規定することが保護又は送還の判断の迅速化、適正化および関連措置の強化につながる。

②一般手続と迅速手続の区別に加え、申請の許容性審査の導入

現在運用上展開している、振分けと申請時の制度説明をさらに発展させた形で制度化することも検討する必要がある。

イメージ図



不許容の要件：難民・補完的保護対象者・人道配慮の在留許可・送還できない者のいずれ

かに該当すると主張する新たな関連要素がないもの

③参照

< 欧州の国際的保護手続 >

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU-COM(2016)467 final Brussels, 13.7.2016

Article 36

Decision on the admissibility of the application

1. The determining authority shall assess the admissibility of an application, in accordance with the basic principles and guarantees provided for in Chapter II, and shall reject an application as inadmissible where any of the following grounds applies:

(a) a country which is not a Member State is considered to be a first country of asylum for the applicant pursuant to Article 44, unless it is clear that the applicant will not be admitted or readmitted to that country;

(b) a country which is not a Member State is considered to be a safe third country for the applicant pursuant to Article 45, unless it is clear that the applicant will not be admitted or readmitted to that country;

(c) the application is a subsequent application, where no new relevant elements or findings relating to the examination of whether the applicant qualifies as a beneficiary of international protection in accordance with Regulation (EU) No XXX/XXX (Qualification Regulation) or relating to the inadmissibility ground previously applied, have arisen or have been presented by the applicant;

(d) a spouse or partner or accompanied minor lodges an application after he or she had consented to have an application lodged on his or her behalf, and there are no facts relating to the situation of the spouse, partner or minor which justify a separate application.

2. An application shall not be examined on its merits in the cases where an application is not examined in accordance with Regulation (EU) No XXX/XXX (Dublin Regulation), including when another Member State has granted international protection to the applicant, or where an application is rejected as inadmissible in accordance with paragraph 1.

3. Paragraph 1(a) and (b) shall not apply to a beneficiary of subsidiary protection who has been resettled under an expedited procedure in accordance with Regulation (EU) No XXX/XXX (Resettlement Regulation).

4. Where after examining an application in accordance with Article 3(3)(a) of Regulation (EU) No XXX/XXX (Dublin Regulation), the first Member State in which

the application is lodged considers it to be admissible, the provision of paragraph 1(a) and (b) need not be applied again by the Member State responsible.

5. Where the determining authority *prima facie* considers that an application may be rejected as manifestly unfounded, it shall not be obliged to pronounce itself on the admissibility of the application.

Article 4

Definitions

2. In addition to paragraph 1, the following definitions apply:

(i) 'subsequent application' means a further application for international protection made in any Member State after a final decision has been taken on a previous application including cases where the application has been rejected as explicitly withdrawn or as abandoned following its implicit withdrawal;

Article 9

Right to remain pending the examination of the application

1. Applicants shall have the right to remain in the Member State responsible, for the sole purpose of the procedure, until the determining authority has taken a decision in accordance with the administrative procedure provided for in Chapter III.

2. The right to remain shall not constitute an entitlement to a residence permit and it shall not give the applicant the right to travel to the territory of other Member States without authorisation as referred to in Article 6 of Directive XXX/XXX/EU (Reception Conditions Directive).

3. The responsible authorities of Member States may revoke the applicant's right to remain on their territory during administrative procedure where:

(a) a person makes a subsequent application in accordance with Article 42 and in accordance with the conditions laid down in Article 43;

(b) a person is surrendered or extradited, as appropriate, to another Member State pursuant to obligations in accordance with a European arrest warrant¹ or to a third country or to international criminal courts or tribunals.

4. A Member State may extradite an applicant to a third country pursuant to paragraph 3(b) only where the determining authority is satisfied that an extradition decision will not result in direct or indirect *refoulement* in breach of the international

¹ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (OJ L 190, 18.7.2002, p.1).

and Union obligations of that Member State.

Article 42

Subsequent applications

1. After a previous application had been rejected by means of a final decision, any further application made by the same applicant in any Member State shall be considered to be a subsequent application by the Member State responsible.
2. A subsequent application shall be subject to a preliminary examination in which the determining authority shall establish whether relevant new elements or findings have arisen or have been presented by the applicant which significantly increase the likelihood of the applicant qualifying as a beneficiary of international protection by virtue of Regulation (EU) No XXX/XXX (Qualification Regulation) or which relate to the reasons for which the previous application was rejected as inadmissible.
3. The preliminary examination shall be carried out on the basis of written submissions and a personal interview in accordance with the basic principles and guarantees provided for in Chapter II. The personal interview may be dispensed with in those instances where, from the written submissions, it is clear that the application does not give rise to relevant new elements or findings or that it is clearly without substance and has no tangible prospect of success.
4. A new procedure for the examination of the application for international protection shall be initiated where:
 - (a) relevant new elements or findings as referred to in paragraph 2(a) have arisen or have been presented by the applicant;
 - (b) the applicant was unable, through no fault on his or her own part, to present those elements or findings during the procedure in the context of the earlier application, unless it is considered unreasonable not to take those elements or findings into account.
5. Where the conditions for initiating a new procedure as set out in paragraph 4 are not met, the determining authority shall reject the application as inadmissible, or as manifestly unfounded where the application is so clearly without substance or abusive that it has no tangible prospect of success.

Article 43

Exception from the right to remain in subsequent applications

Without prejudice to the principle of *non-refoulement*, Member States may provide an exception from the right to remain on their territory and derogate from Article 54(1).

where:

(a) a subsequent application has been rejected by the determining authority as inadmissible or manifestly unfounded;

(b) a second or further subsequent application is made in any Member State following a final decision rejecting a previous subsequent application as inadmissible, unfounded or manifestly unfounded.

(傍線川村)

(3) その他送還を促進するための措置

旅券を発行しない等、送還を受け入れない国に対し、自国民の受け入れを円滑に行うよう外交交渉、条約締結、または国際機関との連携等の措置を通じて、送還を促進するようにする。