

収容・送還に関する専門部会  
第6回会合会議録

令和2年1月28日（火）  
午前10時～午後0時  
法曹会館・高砂の間

出席者（敬称略）

- 収容・送還に関する専門部会  
安富部会長，明石委員，川村委員，高橋委員，高宅委員，寺脇委員，野口委員，  
宮崎委員，柳瀬委員
- 出入国在留管理庁  
高嶋次長，佐藤審議官，石岡出入国管理部長，東山総務課長，磯部審判課長，岡  
本警備課長，片山参事官，簾内難民認定室長，林警備調整官
- オブザーバー  
国連難民高等弁務官駐日事務所 川内副代表

事務局 皆様，おはようございます。

本日も御多忙のところ，お集まりいただき誠にありがとうございます。定刻となりましたので，ただいまから「収容・送還に関する専門部会」第6回会合を始めさせていただきます。

本日は，安富部会長，明石委員，川村委員，高橋委員，高宅委員，寺脇委員，野口委員，宮崎委員，柳瀬委員のほか，オブザーバーとしてUNHCR駐日事務所，川内様に御出席を頂いております。

なお、大橋委員は本日、御都合により御欠席となっております。  
それでは、安富部会長、よろしくお願いいたします。

安 富 部 会 長      それでは、「収容・送還に関する専門部会」第6回会合を始めます。  
本日は、前回に引き続きまして、収容・送還の実情等に関する関係者のヒアリングを実施させていただきました上で、収容の在り方に関する2巡目の議論を実施したいと思っております。

まず、柚之原様からのヒアリングを実施したいと思います。ヒアリングにつきましては、前回と同様に、柚之原様から御説明を頂いた上で、委員の皆様との質疑応答を行うという流れで進めてまいりたいと思います。時間につきましては、説明と質疑応答込みで20分程度を予定しております。

その後、議事次第にございますとおり、「収容の在り方等について」ということで議論を進めてまいりたいと思っておりますが、本日は、前回宮崎委員からお出しいただきました「収容送還に関する論点整理メモ（第5回）」と「収容送還に関する論点整理メモ（第6回）」、さらに、「刑事司法と入管における身柄拘束の仕組み」と「複数回申請国」についての資料を御提出いただいているところでございます。

宮崎委員から資料の御説明をお願いできますか。

宮 崎 委 員      メモの方は、また議論のときに御説明します。

もう一方の、2枚構成の「複数回申請国」と書いたものと、「刑事司法と入管における身柄拘束の仕組み」という1枚構成のものをお出ししました。

「刑事司法と入管における身柄拘束の仕組み」は、必ずしも入管と刑事司法がリンクするというわけではないのですけれども、日本での代表的な身柄拘束としては、刑事司法と入管、あと精神科の病院などの拘束もありますけれども、かなり限られておりますから、刑事手続における勾留・保釈と比較してみようと思ひ、作った表です。

刑事手続については、勾留前、刑事の起訴、裁判になる前の段階で、

身体拘束の上限が23日間になっていて、起訴後の勾留については、2か月が原則で、その後、1か月ずつ更新する形になっているということ、ゴーンさんなどでも有名になった保釈制度の関係で、起訴前では、保釈制度のようなものは存在せず、起訴後について、保釈されると一応、判決までというような形になっていますというのが上に書いてあるところです。

一方、入管の収容ですけれども、収容令書に基づく収容と退去強制令書に基づく収容は、結論を出す前と後という、刑事でいう起訴前、起訴後のような関係になって、結論を出すまでが30日、30日、結論を出した後は、期限の定めがなくて、ここが国際的に、いろいろ批判されている部分かと思います。

仮放免については、入管では、結論を出す前の仮放免というものも存在しているので、そういったものと、退去強制令書が発付された後の仮放免が存在しています。

仮放免の仕方も若干違ってまして、収容令書に基づくものについては、認定、判定や裁決の結果告知までというのが期限として定められていて、退去強制令書については、条文上の規定はないのですけれども、運用上は原則1か月後という形で、出頭する度に延長していくという運用がなされているということになります。

ですので、ハンストや何かのときに、一度外へ出て、2週間で再収容しているのは、仮放免期間を2週間に設定した上で、これを延長しないという運用をしているからでして、もともと条文上には、仮放免の取消しの規定も存在しているのですけれども、そういった規定を使わずに、延長しないことによって収容する形になっているのだということを示すために作った資料です。前回配付させていただいたA3の資料の方に、文字で細かく書いております。

難民の複数回申請国については、1個は、これはもともと入管からお出しいただいた資料を作り直しただけですので、そんなに変わらないのですけれども、今、複数回申請のときの手続の簡略化と、その人たちを帰国させるというような話、送還停止効に関する話が出てきて

いるので、どんな人たちが対象になるかと思って作ったのが「複数回申請国」の方で、2枚目は、今どんな人が難民認定申請をされていて、案件がたまっているかというのを合算してみたものです。

ですから、複数回申請国で、今議論になったように、複数回申請をある程度制限していきましようとなると、ここに出ているようなトルコ、ミャンマー、ネパール、スリランカ、パキスタンといった国の人たちが、制度を変更したときに問題になってくる人たちであるということを整理するために作ってみました。

複数率というのは、単純に今出ているものだけですので、正しいパーセントを示すものではないのですが、今、全未処理案件数と複数回未処理の件数でパーセントを出したものを、一番右の難民認定とか人道上配慮というのは、過去において、日本が難民と認定したり、人道上の配慮により在留を特別に許可した数が、どの程度あるかということを書かせていただいたものです。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。

議論の前提となる部分の御説明をしていただいたかと思えますので、また後ほど、御意見を承ることといたしたいと思えます。

それでは、柚之原様からのヒアリングを実施したいと思えます。

柚之原様、本日は遠方より御足労いただきまして、ありがとうございます。

ヒアリングは、質疑応答を含めておおむね20分程度で行うことを考えております。10分程度御説明を頂きまして、委員から質問させていただくという形で進めさせていただきたいと思えます。よろしくお願いたします。

柚 之 原 牧 師      本日は、時間がわずか20分ということですので、お配りしている資料は使いません。今まで十数年ほど、被収容者への面会・支援活動をしてきました。それをまとめたもの、彼らの声をお伝えいたします。

「私は留学生として来日し、日本語学校に2年、その後、

■に入りました。4月17日から不法滞在になっていました。しかし、先生が申請を忘れていたのです。」

10月6日に強制送還されています。

「私はロヒンギャです。難民です。どうしてここに入れるのですか。どうして手錠をかけるのですか。どうして保護をしてくれないのですか。」

彼は1年收容されていました。裁判で難民不認定となったのは、父親はロヒンギャでしたけれども、母親は別の少数民族であると。彼は本当のロヒンギャではないというふうにされたからです。しかし、迫害を受けていたことに違いはありません。

「7月から、私は痔の痛みと出血に苦しんでいます。入管のドクターはいつも、『大丈夫』しか言いません。私は、腸が飛び出している写真を見ました。どうしてオペをしてくれないのですか。」

「私は研修生で来ました。静岡のホンダの下請で働いていました。でも、1か月間の給料は手取りでたった8万だけでした。人が来て、私を入管に入れました。おかしいです。どうしてですか。」

「私と彼女はJICAのスタッフで、アフリカで知り合いました。私たちは日本に戻り、結婚しました。子供が生まれてから、海外での生活となっていました。ある日、妻はメモを残し、帰国してしまいました。私は日本に戻りましたが、入管に收容されてしまったのです。後になって分かったことですが、妻が勝手に離婚届を出していたのです。夫のところにサインされたスペルが間違っており、私ではない何者かがサインして書いていることが証明されました。」これは弁護士によって証明されています。「なぜ私が入管に收容されなければならないのですか。私は被害者です。」

彼は強制送還されています。ここに、日本人に対する憎しみが生まれます。これは、報復、テロにつながるのではないかと私は思っています。

「私は難民です。南スーダンから来ました。関空から大阪入管に移送されました。大阪の難民支援をしているNGO、弁護士も付き、裁

判が始まりました。ところが、1年の収容後、突然大村に移送されたのです。理由は教えてくれません。なぜですか。なぜ私をそうするのですか。強制送還するためですか。」

「私はウガンダのイスラム教徒です。FDCのメンバーで、1か月目隠しをされて、裸で拷問されました。父は政府側に銃殺され、私は日本へ逃げてきました。大阪入管に1年5か月収容され、仮放免申請をした直後、大村入管に移送されました。なぜこのようなことをするのですか。」

彼は今、大村にいます。

「私の周りの人たちは、収容が1年以内なのに、ハンストですぐに仮放免の許可が出ました。私は大村で4年3か月も収容されていますが、それでもハンストはしません。仮放免申請は9回目です。なぜハンストする人は許可して、私は許可しないのですか。」

「私は死にたくありません。私の頭はおかしくなりました。夜になると、首をつったり、靴下を飲み込んだりしてしまいます。意識がないときにそんなことをして、救急車で運ばれたりもしました。私は本当に死にたくないのです。なぜそんなことをするのか、自分でも本当に分からないのです。」

彼はナイジェリア人です。餓死したナイジェリア人の親友でした。彼は、気が狂うほど苦しんだのです。今、本当に気が狂ってしまっています。ここに憎しみが生まれています。

「私はボートピープルの難民で、在日26年目に、万引きで捕まり、大村入管で1年4か月収容されています。私はベトナムに帰れない人間です。娘も日本にいるので帰れません。仮放免も再審情願も不許可になりました。私は一生、大村入管に収容されるのですか。」

「私は薬物で捕まりました。妻は、私が刑務所に入ってから、婚姻届を役所に出してくれました。申し訳ない気持ちでいっぱいです。しかし、私も妻も互いに愛し合っています。義理の父も母も高齢で、車椅子生活ですが、こんな私でも待っていてくれます。今、仮放免申請10回目、3年7か月の収容です。どうか私を仮放免で出してください

い。仕事はしません。こんな私でも、家族は私を必要としています。」

「私は、2017年12月24日に大阪入管に收容され、次の年、11月27日に手錠を掛けられ、大村に移送されました。なぜ移送されたのか教えてくれません。翌年2月に右足が腫れ、松葉づえとなりました。大村のドクターは、『大丈夫』としか言いません。症状はさらに悪化し、6月に、ようやく外の病院に連れていってもらい、右大腿骨筋挫傷、損傷と診断されました。写真の提供をお願いしましたが、いまだにもらっていません。」

「昨年11月に、保証金60万円で仮放免がようやく認められましたが、準備できず、今年に入って、それが無効になりました。今私は、仮放免で出るつもりはありません。車椅子の体でも、家族や友人たちに迷惑をかけるだけだからです。」

「私の願いは、足を元のように治してほしいだけです。強制送還でごまかさないでください。入管に入ってから足を悪くしたのだから、入管が手術して治してください。歩けるようになったら、私も帰ります。そこでまた働くことができます。私の体を元に戻してください。」

彼は今も大村で苦しんでいます。收容も2年を超えています。

「私はビルマのカチン族です。帰国希望でしたが、大使館がビザを出しませんでした。ミャンマー大使館は、カチン族に非協力的なのです。大村入管に收容されてから、右目が見えにくくなり、やがて手足にしびれがきました。失明しました。失明しても、仮放免の許可が出ませんでした。その後、私は脳梗塞になり、緊急入院となり、言語障害、車椅子の生活になってしまいました。こんな状態になってから、入管はすぐに仮放免の許可を出しました。なぜ私の言うことを信じてくれなかったのですか。これから私は、どうやって生きていけばいいのですか。医療費や薬代はどうするのですか。入管が払ってくれるのですか。こうなった私の体の責任は、誰が取ってくれるのですか。私の将来を返してください。」

時間が限られているので、短く伝えたいと思います。

「強い言葉で私に命令しないでください。」

「温かいスープを飲ませてください。」

「部屋の窓は全てすりガラスです。1枚でいいですから、クリアなガラスに替えてください。」

「面会するとき、職員の人が必ず横に座っています。どうして、ほかの入管にはいないのに、大村には職員がいるのですか。」

「面会するとき、私の話を全て聞かれています。聞かないでください。面会するとき、職員の人がメモを取っています。そのメモはどうしているのですか。」

入管は刑務所ではありません。これ、個人情報だと思います。

「アフリカ人はアフリカに帰れと言われ、私はかっとなって、電気ポットを投げつけました。器物破損と暴れたことで刑務所に行き、それからまた大村に収容されました。」

「同じ部屋の人と言葉が通じません。想像してみてください。朝も夜も一緒に、とても苦しいです。」

「同じ部屋の人が必死に抵抗し、泣き叫びながら強制送還されるのを見て、私も毎日おびえています。」

「私は空港から、ここに移送されました。私は難民なのに、どうして刑務所のようなところに入れるのですか。どうして品川から大村に突然移送するんですか。どうして移送中に手錠や縄で縛るのですか。トイレに行くときも手錠や縄で縛られ、多くの人に見られるその気持ちが分かりますか。」

「どうして移送する理由を教えてくれないのですか。誰がそれを決めているのですか。」

こういった内容の話は、何千人と聞いてきました。

「どうして仮放免が駄目になった理由を教えてくれないのですか。」

「名古屋から大村に移されました。家族と引き離されました。なぜこのようなことをするのですか。」

「私は大阪から大村に移送され、弁護士やボランティアと面会できなくなりました。これが日本の入管のやり方ですか。」

「私は時給400円で、農場で働かされていました。」長崎県内の



農場です。「契約時の時給の半分でした。契約違反ではありませんか。」

「私は分からずにサインしてしまいました。その意味が分からず、社長からサインするように言われたので、サインしただけです。」

「私は、契約より少ないお金で働かされました。残りは、帰るときに必ず渡すと言われていましたが、最後まで渡されませんでした。誰かが来て、私を入管に入れました。」

「私の給料約80万円は、まだ支払われていません。そのまま品川入管に移送され、突然、大村入管に移送されました。会社の社長に電話をしても、知らないと言って切られています。80万は私が働いたお金です。」

ここに、憎しみが生まれると思いませんか。

「50万の保証金をどうして用意できるのですか。」

「60万の保証金をどうして用意できるのですか。」

「100万の保証金をどうして用意できるのですか。」

「1,000円のKDDIのカードで、日本にいる家族に携帯で電話すると、僅か7分で終わってしまいます。」

「家族と話ができる環境を作ってください。」

「携帯やLINEで家族の顔を見せてください。」

「私は刑務所から来ました。でも、この入管の方が精神的に追い込まれます。」

「私は難民です。犯罪者のように私を見ないでください。国が違う、言葉が違う、知らない人と同じ空間で生活できません。神経がおかしくなりそうです。」

「部屋を替えてくれと言っても、替えてくれません。」

「冷たい態度で接しないでください。」

「私は入管に入ってから、7年も星を見ていません。」恐らく、国内で最長の収容期間になっている人だと思います。「夜の星を見せてください。」

最後に、こういう収容者もいることを紹介します。

「私は駅伝ランナーとして、駅伝で有名な広島の高校からスカウト

され、ケニアから来ました。わざわざ私の村に、校長も監督も来てくれて、私をスカウトしてくれました。私は、日本で一生懸命走りました。テレビにも出ました。私は、実業団からも声がかかるほど速いランナーでした。でも、練習中にアキレス腱を切ってしまいました。いろいろあって、大村入管に収容されました。私は国に帰れません。私は、村の英雄として日本に来たのです。こんな私を強制送還するのですか。」

彼とも面会を重ねました。ものすごい憎しみを私たち日本人に向けていました。国に帰ったら、彼がどのように日本を伝えるか、想像していただきたいと思います。

20分になりました。以上です。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。

それでは、委員の皆様から、何か御質問はございますでしょうか。

宮 崎 委 員      ありがとうございます。宮崎です。

収容場の中で月1回、何と云ったらいいのですかね、そういった宗教のことをやられていて……

柚 之 原 牧 師      礼拝ですかね。礼拝です、はい。

宮 崎 委 員      そういうときには、宗教関わりなく、皆さんが参加されるのですか。

柚 之 原 牧 師      はい、そうですね。一番多いのはイスラム教徒の方です。それで、カトリック、プロテスタント、ヒンズー教、仏教、土着宗教、無宗教の方もいらっしゃいます。

現在、大村入国管理センターの被収容者数は、2019年12月末現在で、80名を切っていると思います。2019年6月24日時点では、120人ほどいました。80名のうちの約半分が、ですから、40名の方が礼拝に参加されています。

宮崎委員 先ほど、星が見たいとか、外が見たいという話が出てきましたけれども、そういったことというのは、現状でも、何らかの解決策はあるとお考えですか。

柚之原牧師 大村入国管理センターに嘆願書を書きました。

星が見たいというふうに彼が言ったのは、11月の面会のときで、クリスマスイブの日に天候がよければ、入管の職員が同行しても、また、短時間でも構いませんから、一緒に星を見させてくださいという書類を提出しました。結局、それはできないという返事が1週間後に来ました。

宮崎委員 何か、仮放免の関係ですけれども、私の認識では、2、3年前ぐらいから厳しくなって、今は出なくなっているという認識ですけれども、10年関わられていて、以前と現在だと、何か違いがありますでしょうか。

柚之原牧師 2016年11月ぐらいから、仮放免の許可が極めて少なくなりました。原因は分からないです。それ以降、収容期間がどんどん延びていきました。

ナイジェリア人の餓死事件があったのは、昨年6月です。彼もそのときいました。超長期収容になっていったというのが、その境目が、2016年10月、11月辺りではないかなと感じてはいます。

それ以前は、仮放免申請をして許可をもらって、1か月間のスパンで更新ができていましたけれども、それが、更新期間が1か月ではなくなって、もっと短くなっているような感じはしています。特にハンスト者に対しては、2週間とか、1か月の人もいます。大村では1週間という人もいます。ブラジル人です。

もう一つは、仮放免申請をしてから結果が出るまで、今までは2か月ぐらいで許可、不許可の結果が出て、教えてくれたのですけれ

ども、2016年以降は、長い人は4か月待たされた人もいます。これ、平均を取ってみたら分かると思います。結果が出るのが非常に遅くなっています。それがまた、彼らが非常にストレスを感じる一つの要因ではないかなというふうに思っています。

安 富 部 会 長 柚之原様、本日は遠方から御多忙の中お越しいただきまして、誠にありがとうございました。貴重なお話を伺うことができました。

柚 之 原 牧 師 こちらこそ、ありがとうございました。

安 富 部 会 長 それでは、本日の議論に進んでまいりたいと思います。

それでは、議事次第の第2「収容の在り方」について、前回御議論いただく時間がございましたので、本日ここで御議論を賜りたいと思います。

論点2には四つの小項目がございますけれども、本専門部会として提案すべき施策がございましたら、できるだけ具体的に御提案を頂ければと思います。

また、今日は、ほぼ全員の委員の皆様にご出席いただいております。多くの方から御発言いただきたいと思いますので、発言はできるだけポイントを絞ってお願いしたいと思います。

まず、「収容期間の上限、収容についての司法による審査」について、どなたか御発言はございますでしょうか。

野 口 委 員 最初に、頂いた資料に関するお願いというかコメントをお話しさせていただきたいと思います。

まず、資料2の外国法制の比較表はすごく充実したものになってきていると思うのですが、お願いしたい点としては、司法審査に関する記載を入れていただきたいということがあります。

例えば、今日はおそらく収容と司法審査に関することがとても大きな論点になると思いますが、「収容関係」とオレンジ色の見出しがあ

って、「収容に当たっての司法審査の要否」というところ、日本を見ると、「不要」となっているのですけれども、この書き方だけでは、誤解を与えるのではないかと考えております。

退去強制令書の発付に関して、司法審査が全くないかということ、そういうことはなくということ、先生方御存じのとおりでございます。また、現行の行政事件訴訟法には仮の救済の規定もございます。そういった規定を全て含めて書いていただかないと、何もないというような印象が先走りしてしまうような気がして、非常に不安です。立法府が法律を制定して、行政がそれを執行するわけですが、我が国の法では、それを裁判所できちんとチェックをして見ていくという仕組みが整えられていると思いますので、そこまで含めて、法執行全体を見渡すということをしていただきたいと思います。行政法の仕組みの中でも、特に入管法制は、司法審査が法律の執行に非常に大きく影響を与えている分野の一つだと思いますので、そこをお願いしたいということが1点目です。

先ほど、宮崎先生から御紹介を頂いた「刑事司法と入管における身柄拘束の仕組み」の図の点線の下に、今日の議題だと思いますけれども、「上限設定と司法審査の必要性」とありますが、先生にお願いしたいのは、現行の仕組みの中で、どの段階で、どういう形で司法審査を請求することができるのかということも入れていただく必要があるのではないかと考えております。法執行における最終の段階である司法審査が、入管行政には全くないわけではないというところを、少し強調させていただきたいと考えております。

それから、資料に関する事柄ばかりで恐縮なのですが、資料3を頂いておりますが、これについても2点ほどお願いがございます。

まず、第1の2というところで、「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」という表題になっていて、その二つ目の丸に「執行罰の利用」と書かれているのですけれども、先生方御承知と思いますが、行政法の理論の中では、執行罰というのは、罰則ではないのです。執行罰は、義務履行確保の手法の

一つでして、今の表題のままでは誤解を招きかねませんので、「罰則の創設」というのを、「罰則等の創設」としていただくなど、もし可能であれば、資料に必要な修正を加えていただけたらと思います。

それから、これから議論になっていくと思うのですが、資料3の第2の1で、「収容期間の上限、収容についての司法による審査」とあります。私は、第2回会合で収容に関する1巡目の議論をしたときにこの場にいらなかったもので、資料を提出させていただいたのですが、その点を口頭で御説明させていただきたいと思います。今、第2の1にある「収容期間の上限」と「収容についての司法による審査」とがこの検討の場において強く主張されたので、資料上、こういう書かれ方になっていると思うのですが、そうではない別論の主張もあったというところをぜひ、今日の議事録には残していただければと思っております。

2点ございまして、まず1点目は、宮崎先生の表を見ると分かりやすいと思うのですが、現行の入管法の仕組みを見た場合に、まず令書には、収容令書と退去強制令書との二種類があり、退去強制令書というのはどういうものかと申しますと、非常に慎重な3段階の行政手続を経た上で、この方は日本にはいない、国外に出なければならぬ人であるというステータスを決定するという、極めて独特の行政手続の中で出てくる決定が令書の発付であるということです。

制度上、これらの事前の行政手続をスムーズに行うということに重きが置かれていると思うのですが、そこをアレンジして、少し時間はかかるかもしれないけれども、行政手続を慎重にしたり、又は難民認定手続のように、参与員のような第三者的な方に関わっていただく仕組みというふうに、行政手続をアレンジしていくことをまずは考えるべきではないかと思っております。

つまり、司法審査を事前に関与させれば単純に物事は収まるのかという、そういうことではなくて、今までに積み重ねてきた行政のプロセスを大切にしながら、その見直しを図り、直していかなければならない点を直していくことをまず考えるべきであり、そうだとすると、

まず令書の発付に当たっての行政手続のリニューアルを考えていただきたいというのが1点目です。

それから、私は収容期間に上限を設定することは、理論上あり得ないと考えております。この点も以前のペーパーで出させていただきとおりでありまして、現行の仕組みの中での退去強制令書の発付というのは、警察官の方が即時強制を行うのと同じで、この人は危ないから連れていく、この人は感染症かもしれないから病院で検査を受けていただくというのと同様に、国外に出ていただくべき方なので、国外に出ていただくということが決まるという手続であります。ですので、法律の中に、「送還可能のときまで」というふうに書かれていますが、それしか書きようがないと思うのですね。

また、例えば1か月とか、1か月以内とか2か月とかという期限を定めることは、根本的な問題の解消にもならないのではないかと思います。ですから、ここもアレンジの方法としては、例えば、退去強制令書の発付の段階で、今ほとにかく出なさいという形で退去強制令書が発付されると思うのですけれども、そうではなく、少し差分けをして、この方は多分、旅券を取るのに苦慮されるパターンだと思うので、旅券をなるべくスムーズに取って出国をしてくださいとか、他方、この方は、少し難民認定申請などがあり得るかもしれないからといったように、令書の発付の段階で、期限を定める以外の方法で調整をしていくということは、あり得るのではないかと思います。けれども、期限を定めればそれで解消するという単純な問題ではないような気がするというのが2点目です。

寺 脇 委 員 今の野口委員の指摘はなかなか貴重なものでありまして、まず司法審査を絡めるのかどうかという部分なのですけれども、やはり収容の問題、それから退去強制の問題、在留特別許可の問題、全てそうなのですが、やはり様々な要素を考慮して行政庁が判断する。その裁量がかなりあるわけで、その一つ一つに裁判所を関与させていくというのは、なかなか難しい。他方、不服申立ての手続があるわけだから、事

後に裁判所の判断を仰ぐことができるという仕組みがあるとすれば、この事前の司法審査の導入は必要ないのではないかと思います。

資料2で諸外国の例を見ても、事前に司法が関与している例は少ないということも一つの証左になると思っています。

それから、少し、先ほど野口先生の話で気になったのは、日本は一部、司法が事前に関わっているのではないかというふうな感じを私は取ったのですが。そうでないとすれば、それはそれでいいのですけれども、その点だけ、ちょっと気になったので。違えば結構でございます。

高橋委員 罰則の創設をオプションの一つとして考えてよいのではないかという提案を前からさせていただいている者としての関心なのですが、本日の資料3の第2の「收容の在り方」の1のところの最初に、「收容をその必要性がある場合に限定」という項目があり、最後の4のところに、「收容代替措置の創設・活用」という項目が挙げられておりました。

今日と前回のヒアリングでお話を伺ったときに、退去強制の対象者、あるいは退去強制の忌避者とくくりことに、やや違和感を覚えるところはございました。非常にハードな属性の者と、考え方によっては、本邦に在留することを条件付きで認めることも可能なのではないかと思われる者が、どうもうまく切り分けられていないのではないかという印象を持ったのです。それを区別することなく、全体を送還忌避者として罰則の対象にするというのは、話としては乱暴かなという印象を持ちました。

全体の方向性としては、どうも手続の初期の段階において、現在の全件收容主義を改める可能性を検討されていいのではないかなという感じはいたします。その上で、非常にハードな属性の者で、どう考えてもこれは退去していただかなければいけないという人に対しては、非常にタフな政策をもって臨むと。そういう意味では、罰則の創設は、私はオプションの一つとして、ありだと思えます。しかし、そ



うではない者を、全く同じ状態で罰則の対象に移行させるような制度設計は好ましくないという感じがいたしました。

そういうわけで、入り口のところで、「収容をその必要性がある場合に限定」するという形で、そもそも被収容者数をそこで減らしていくというような方策は考えられてよいのだろうと。ただし、一つ気になりましたのは、結局そうすると、本邦で生活をずっと営むという可能性が極めて高くなることになりますので、最終的には退去せずに我が国でずっと生活していく可能性が高くなる人が、実際上増えてくるということにならざるを得ないだろうと思います。

したがって、全件収容主義を改めるという形で、あるいは収容の対象者を限定するという形で、方策のかじを切る場合には、日本に滞在する人たちが事実上増えてくるということは間違いないだろうということになりますので、ある意味、そこは政治的決断の話になるのだろうと思いました。

ですから、罰則をオプションの一つとして設けるときに、対象者を限定せず、全員が罰則の対象になる、厳しくして追い返してしまえというふうな話にすべきではないという点は、私の考え方としても、その点は基本にあるということは御理解いただきたいと思いました。

川 村 委 員 高橋先生のお考え、私も賛成でございます。

今の野口先生のお話も含めて、それから、私が第3回会合、第4回会合とお話しさせていただいたものを引き寄せて、意見を述べさせていただきます。野口先生が収容の行政手続の見直しについて、参与員のようなとおっしゃいましたけれども、そういう第三者機関による審査手続を入れると、その審査期間が長くなるかもしれないからと、こうおっしゃったと思います。

事前の手続をより慎重に行うようにするということは、高橋先生が全件収容をまず外して、どの人を収容するかの差分けをとおっしゃいましたが、私も以前より、対象者の明確化ということを申し上げておりました、このような見極めがリンクしてくると思いました。収容す

る必要性のある人をかなり減らす形にして、慎重な手続を組み込んで収容の必要性を明らかにしつつ、できるだけ収容しない形で、早く帰す人は早く帰すという形に変えるべきであると思います。

資料3の第2の1の一つ目の丸、「収容をその必要性がある場合に限定」というところを、この部会でどういう場合なのかということをも具体化していきたいという思いがあります。

これも前の会合でお話ししたのですが、国連では、恣意的拘禁という言葉を使っております。恣意的という言葉がすごく強く響きますが、これをどのように受け止めるかということで、その定義として、必要性と合理性と相当性があるかどうか、ないものが恣意的であるとされています。したがって、収容の必要性、合理性、相当性とは何ぞやというところをはっきりさせていくことが求められています。

具体的には、送還できない人について、第3回会合、第4回会合、それから第2回会合で、私も具体的に、こういう方ということを列挙しましたがけれども、法改正なのかガイドラインなのか分かりませんが、対象者を明記してはっきりさせて、途中で細かくチェックを入れ、その人たちは収容しないというような仕組みを入れていくというのは、非常にいいお考えかと思いました。

寺 脇 委 員 今御指摘の、全ての人を収容するわけではない、収容しない人もいる。そして、その人たちを収容しないで管理して、退去していただく方は退去していただく。そういうふうなお考えというのは、それは一つの考えとしてあるのだろうと思うし、被収容者の数を減らす、それから長期収容を避けるという意味では、効果的な方策の一つなのだろうと思うのですが、それをやる時には、やはり逃げられては困るので、どういう在留資格を最終的に与えるかという問題、また今後の課題としてあるとしても、管理はしていかなきゃいけないという意味では、やはり逃亡罪というか、罰則とセットで考えないといけないだろう。その部分は、やはり議論の中でセットとして考えるべきだと思います。

高 宅 委 員      この問題も、収容の目的、そもそも退去強制の目的というところだろうと思うのです。

退去強制事由に該当したということは、基本的に言えば、別に自然的に悪とされることではなく、日本の政策に違反したということの意味します。ただ、日本政府としての政策、あるいは日本国家としての政策として、入れるわけにはいかない人たち、いてもらうわけにはいかない人たちを退去強制する。そうだとすると、収容というのは、法目的としては、簡単に言えば、在留を否定する、つまり在留が継続しないようにするというところにあるのだらうと思います。

そうだとすると、もちろん、すぐ帰るといふ人たちについての収容を解くということは当然あると思うのですが、帰らないと言っている場合に、在留を継続したいという希望を認めるということは、この制度そのものから合わない形になってしまうのだと思います。

そのところ、考え直すかどうかという問題も、もちろんあるのかもしれませんが、とりあえず現行法の立場からいけば、やはり在留の継続を否定するための収容であって、その要件は退去強制事由に該当したことであり、退去強制事由に該当したことに争いがあるのであれば、司法審査ということもあるのでしょうけれども、それに該当することについて全く争いがない。つまり、日本政府がこういう人たちは入れない、在留を認めないといっている要件に該当していることに争いがない以上、そこに司法審査を入れて、何を審査するのかと。

政策判断みたいな話であれば、それはもう裁判所のすることではないのだらうと思います。そうすると、それは、司法審査にはそもそもなじまない。収容が在留の継続の否定で、その例外として、何らかの人道上配慮すべき事情のある場合にということであれば、現行法の立場を前提とする限り、それは、あくまで例外であって、しかも政策判断である。もともと政策に反する人たちはいさせないという判断ですから。

政策判断について、司法審査というのは、やはりなじまないのでは

ないかと考えます。

明 石 委 員     まず、収容の在り方の中で、特に収容の長期化の解消ということを一義的な目的とした場合、し得ることというのは、こちらにもありますように、収容の対象を今よりも限定するということが、これは私も一定の同意をしたいと思います。また、収容代替措置、あるいは、それに準じる対応を積極化していく、拡大していくということもあると思いますし、仮放免要件と基準の見直し、緩和的な方向での見直しというのもありなのだろうと思います。

ただ、私は、先ほど高橋先生がおっしゃったことに同意するのですけれども、こうした措置は結局、円滑な出国や退去の促進には結びつかないであろうと思いますので、結局そういう形で、日本に在留を続けることが不可避的な状況として表れるのではないかと考えます。その際に、不安定な地位が何年、何十年にわたって続くというのは、社会にとっても、好ましい影響を与えないのではないかとということなので、在留特別許可の要件や基準などにも関わってくることなのだろうと思っております。

本日、送還については議題にはありませんが、これも高橋委員がおっしゃったように、送還を促すために、送還忌避者に対する罰則の導入というのは、それとセットで考えなければならないわけですが、同時に、送還忌避者に対する罰則の導入というのは、当該外国人の難民該当性、あるいは、当該外国人に対する人道配慮の必要性がないという前提で導入され、実効性を持たなければいけないということに鑑みますと、先回のヒアリングのときに伺ったのですけれども、難民認定制度に関する専門部会が以前開催されたときに、その報告や提案で未着手のものもありまして、その点についても、改めて検討する余地がないかどうか考えていただきたいと思います。他の方策との組合せで、収容の長期化を解消するための総合的なアプローチが必要なのではないかと思っております。

宮崎委員 先ほど仕組みの図について、野口委員から言われたのですけれども、私に修正しろというよりは、ここはこうですという御指摘をきちんとしていただくほうが助かります。

収容の上限のことについては、今日のメモでも出ささせていただいて、今さっき、全件収容の話もされていて、私も全件収容は、ちょっと改めるべきではないかというふうに思っています。また、被収容者とか被仮放免者について、今、被収容者が1,000人ぐらいなのですかね、被仮放免者数が2,000人ぐらいで、ある程度整理されてきているので、今日の柚之原さんの話を伺っていても、いろんな方が含まれているというところがあるので、具体的にソフトな方とハードな方、一定の調査をして、もう少し何か見える形にした上で議論しないと、議論が進まないのではないかと思います。

2点目としては、収容期間の上限の話をさせていただいていますけれども、単純に、身柄の拘束という重要な問題なので、一定期間ごとにチェックしたらどうですかという、刑事司法と同じ仕組みを考えているのと、それについて、上限を、と言わせていただいているところについては、国際条約上も、去年12月の国際移住に関するグローバル・コンパクトにおいても、非収容が原則であるとされていることについて、日本政府もそのグローバル・コンパクトには賛成されているという状態を考えると、収容を前提にしたものではなくて、収容を極力最小限にするというのは国際約束だと考えています。司法審査の話も、ほかの国、ヨーロッパなどでは6か月プラス12か月ぐらいで、収容の上限を決めているところで司法チェックがあるなしの話と、日本みたいに、先ほど7年と言われましたけれども、そういう長期にわたるようなときのチェックがあるなしは、また別と考えるので、そもそも当初から司法チェックをすべきなのか、一定期間後、例えば6か月とか3か月を超えたときには司法チェックをしますという制度設計をするのかは、考え方次第であると思っています。

また、難民については、議論し始めると、ノン・ルフールマン原則の話から始まって、難民の要件の話等をかなり入れなければいけない。

今回書かせていただきましたけれども、日本はトルコ人を難民として認定した事例はゼロなのですけれども、諸外国においては50%を超えるような状況です。難民認定は基本的に難民条約に基づいているわけで、こんなに差が出ることで自体が何となく不自然な感じがするので、そこも含めて、全部チェックが必要ですが、正直、ここでの議論で全部やるのは難しいので、難民の専門部会があるのであれば、本当はそちらでやっていただいたほうがいいかなと思っています。

資料3はまだ頂いたばかりで、正確な整理をしないと、今日は意見を全部出し切れないので、次回までに整理をさせていただきたいというところです。

安 富 部 会 長      資料3については、この後、議論させていただきたいと思います。

川 村 委 員      収容期間の上限について、収容令書には30日、30日という期間が明記されていますが、これを短縮するという事は、以前の部会で申し上げておりますし、これはできると伺っていますので、刑事手続に寄せる形で、もし上限を具体的に短くできるとすれば、10日プラス10日を目標に短縮することはできると考えています。

それから、やはり差分けというお話が出ましたが、結局それをきちっとやるということが重要だと思います。それから高宅先生がおっしゃったように、収容の目的は何なのかということをおさえる必要があります。在留活動を禁止される、日本国の領域内で活動させないために収容するという考え方との温度差がどのくらいあるか分かりませんが、諸外国は送還執行目的のために収容するという言い方をいたします。その場合に、逃亡のおそれがない者まで収容すべきなのかという話が上がるわけです。高宅先生に、そこをどう考えるかということをお尋ねしたいと思います。といいますのは、収容の長期化、それから、被収容者を極力減らすということになりますと、難民認定申請中の者、訴訟係属中の者などは収容せず、日本から逃亡するおそれがまずない者には仮放免を許可し、あるいは収容代替措置を講じる

こととして、収容施設内の収容は不必要なのではないかとするか、あるいは在留活動ができないから全員収容とすべきか。在留活動を禁止するから全て収容とするか、逃亡のおそれがあるが、送還執行が困難になる者を収容し、そうでない者は他の方法で、送還に至るまで、具体的には仮放免、収容代替措置で管理をするという考え方ではギャップが出ますか、ということをお尋ねしたいと思います。

高 宅 委 員 私の考えでは、送還とは究極の在留の否定であって、そこに至る前段階でも、退去強制令書という形で確定した以上は、在留活動の継続は認めない。ただ、在留活動の継続の可能性が全くない人まで収容する必要はあるかどうかというのは別の問題です。

それから、考え方としてはギャップというより、一つの連続であろうと思います。

それから、長期収容で今問題になっているのは、退去強制令書による収容なのですが、司法審査に関係する議論の中で、刑事手続における未決拘禁者と比較されておられますけれども、そもそも退去強制手続における未決拘禁者に相当するのは、収容令書による被収容者であって、退去強制令書が発付された後は、もう既に容疑が固まっている。つまり刑事手続における未決拘禁者というのは、まだ有罪か無罪か、つまり入管法でいう容疑の存否に争いがあるわけです。収容令書もそうなのです。実際は争いがないかもしれませんが、争いの可能性はあるわけです。しかし、退去強制令書は、もう既に容疑が固まってしまって、比較するとすれば、刑事司法との関係では、いわゆる刑務所における収容になる。

これについて、特に裁判所で判断しているということはないのだということをお知らせしたいと思います。

川 村 委 員 収容の在り方ですが、例えば犯罪等で、日本国内の安全が脅かされるという理由で退去強制令書が発付された人と、そうでない人で収容先の施設や居室を分けるとか、ちょっと対応を変えるとか、そういう

こともあってもいいのではないですかということをおもいました。

宮崎委員 一言だけ反論しておきますが、教育及び刑事罰、応報の部分と合わせた刑務所の行刑と、退去するまでの期間を収容する退去強制令書に基づく収容を同列に議論するのはどうかとは思いますが、表は身柄拘束という観点から共通するという意味で作ったものであって、今のような反論は少し心外です。

高宅委員 別に、本質的な内容が同じであると申し上げているつもりではなく、ただ要件に争いが無いかあるかという点では、行刑と退去強制令書に基づく収容は両方とも少なくとも要件についての争いが終了している。それに対して、未決は終了していない、収容令書の場合も終了していない。その点が同じであるということをおし上げたので、そもそも刑事と比較すること自体、無理があるわけですがけれども、それ自体で比較がおかしいと言っているわけではございません。

野口委員 先ほど宮崎先生から、どこをどう直してほしいかはっきり言ってくださいとお話を頂きました。高宅先生のお話に尽きるのだと思うのですがけれども、行政手続として見たときに、我々は行政決定の事前手続と事後手続といたりしますけれども、今回の決定というのは、退去強制、出国させる人であることとすることを決定するプロセスなので、それで、退去強制令書が発付されれば、それはもう決定しているから、送還しなければならず、先ほどの先生方のお話のとおり、その事前の手続というのは極めて広範な裁量を要する専門的な決定になるので、慎重な行政手続を踏んで決定していると。

しかし、その決定について司法審査で争う機会が全くないかということ、そういうことはなくて、現行の行政事件訴訟法の仮の救済まで付いた訴訟手続で、きちんと争われる仕組みが用意されているところを、今の書き方だと、司法審査の必要性和書かれてしまうと、事後にも争う機会が全くないということになってしまいそうなので、退去強制令



書の発付の事前の手續と退去強制令書が発付されてからの司法審査の段階があるということ、つまり司法審査の機会が全くないわけではないというところを、できれば入れていただきたいというリクエストでした。

安 富 部 会 長 今日はいろいろな御議論を頂きましたが、資料3の第2についてもバージョンアップして、今後の議論を進めていく上で、また皆様から御提案いただきたいと思います。

本日は、この資料3について、今後の本専門部会の取りまとめも視野に入れつつ、議論を進めさせていただければと思っております。

事務局と検討いたしまして、それぞれの論点に即した形で、これまでの委員の皆様のお提案いただいた方策などを整理した資料を準備させていただきました。それが資料3になります。今日の御議論もまた、これにつけ加える形で整理させていただきたいと思っております。

これについて、先ほども少し前出しになってしまいましたけれども、一つ一つ、第1の1から順番に御議論を頂ければと思います。まず事務局から資料3について御説明をお願いします。

事 務 局 資料3について御説明申し上げます。

こちらにつきましては、今お話もございましたとおり、これまでの議論において、各委員の皆様方から御提案を頂きました主な方策等を取りまとめさせていただいたものでございます。

内容につきましては、ここに記載をさせていただいておりますとおりでございますけれども、この資料につきましては、これまで御提案いただきました方策等につきまして、反対意見等が示されたものも含めて記載をしております。

本部会の取りまとめにおける採否や記載の在り方につきましては、今後また御検討、御議論をしていただければというふうに考えております。そのような性質のものとして、資料を作成させていただいております。

安 富 部 会 長       ありがとうございました。

  それでは、議論をさらに進めてまいりたいと思います。今後の進め方ということで、本専門部会としての取りまとめを念頭に置きながら、ここに掲げられております論点ごとに、資料に記載された項目について、三つの観点で取りまとめについての御意見を伺っていきたく思っております。

  まず、1番目は、これまでの議論で、御意見として述べていただいたもののほか、記載がなくて、追加した方がよいというような項目があるかどうか。記載はされているものの、その記載ぶりが委員の皆様様の御意見の趣旨と異なるということで、その記載ぶりを修正することが適当な項目はあるかという観点です。

  2番目に、各項目につきまして、さらに検討を要する事項があるかどうかであります。

  3番目に、取りまとめを行う際に、どのような内容を記載すべきか、という観点です。この三つの観点を踏まえまして、皆様から、この資料3について御意見を承ってまいりたいと考えております。

  かなり、いろいろございますので、本日残された時間で進められるところまで御議論いただいて、残った項目については、さらに次回以降の会合においてと考えておりますけれども、このような進め方でよろしゅうございましょうか。

  御了解いただきまして、ありがとうございます。

  それでは、まず、第1の「送還を促進するための措置の在り方」の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、三つ丸がございましたけれども、これにつきまして、追加・修正等々があるかどうかについて、委員の皆様から御意見を賜ればと思います。

  第1の1については、いかがでございましょうか。

川 村 委 員       第1の1の三つとも私から、御提案をさせていただいたものでござ

います。

三つ目につきましては、ほかの先生方からも御提案がありましたし、またIOMの方にも来ていただきましたので、これは1の1でいいと思います。そのほかの二つなのですけれども、再チャレンジとか再レビューというような言葉を使って御説明をしました。

最初の提案は、自発的出国をするだけではない者が入ってきますので、むしろ、第1の4の「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」に移動させて、御議論、あるいは意見の集約をしていただいたほうが分かりやすいのではないかと考えます。

それから、文言につきましても少し御提案がございまして、まず1点目、「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」で、全然異論はないのですけれども、御提案申し上げたのは、特定技能などの試験等を受けていただいて、合格したという確認ができてから、早期出国すれば正規の在留資格で再上陸を確約するという選択肢を本人に提示し、だから早く出国すれば、早く日本に戻ってこられるというふうに持っていくものですので、順序を逆にして記載をしていただければどうかと思ひまして、これから述べるようなことではいかかと思っております。

一つ目の丸を、「在留資格の付与を可能とし、これを促す措置の導入・活用による早期出国・再上陸手続の創設」と、前後を入れ替えていただければいかかでしょうか。二つ目の丸、「送還先等に関する本人の意向を聴取する手続の創設」は、最終段階の送還先の指定のところ、もう一度意見を聞いて、リスクがあるかどうか、再レビューをする方策です。再審情願とも同じといえば同じかもしれませんが、現行の運用内でもできるのではないかと提案でした。

ただ、もう一つの提案として、当局側でも、送還するタイミングで本国情勢等、リスクが新たに発生していないか、新たな事情がないかをもう一度チェックするなどの措置も含めてはいかかと思ひます。

それと、第53条の「送還することができないとき」という規定ぶりの解釈にも連動するので、文言を以下のように変更してはいかがかと思っています。

「ノン・ルフールマン原則に基づく『送還することができないとき』の明確化と、出国前リスク評価手続の導入」としていただいてはいかがでしょうか。

高 宅 委 員 第1の1の一つ目の丸について、一つは、「早期に出国した場合、一定期間経過後」ですが、これは現行法でも退去強制後の上陸拒否期間が定められています。それより短い期間で再度入国できなければ意味がないと思いますので、その点を要するに、単に「一定期間」ではなくて、「現行の上陸拒否期間よりも早く入国できるような仕組み」とした方がよいのではないかというのが一つです。

それから、2番目は、今の川村先生と同じかもしれませんが、意向だけではなくて、やはり第53条第3項の送還ができないときの規定があるわけですので、それも含めて、要するに送還可能かどうかを確認する制度、むしろそちらのほうが重要なのではないかという気がいたします。

先生はノン・ルフールマン原則についておっしゃられましたけれども、ほかに強制失踪条約とか拷問等禁止条約もありますので、「第53条第3項との関係で」とした方がよいのではないかと思います。

寺 脇 委 員 どこに置くかという部分で、川村先生がおっしゃった第1の4のところに移すという議論なのですが、私は反対でして、この建て付けからすると、自発的な出国を促すための措置があり、そうでない方に対する罰則があつて、最終的な4のところは、「その他送還を促進し」ということで、「送還を促進」という言葉だけ共通しているのですけれども、物理的な機材の話だとか、相手国との話だとかということ、質的に違ふだろうと思います。

そういう意味では、主観的に、自発的な出国を促す対策として書く

のであれば、やはり第1の1のところに残したほうがいいのではないかとこの意見でございます。

川 村 委 員　この4の「その他送還を促進し」のタイトルが、この三つにフィットしているのかと思いましたが、私の提案を1で置くべきということ、4の他の項目とは質が違うという御指摘、ありがとうございました。

安 富 部 会 長　この1の1の最初のところ、早期出国に云々というところは、柳瀬委員も少し御発言をされていたかと思いますが、柳瀬委員から、今の点、こういう取りまとめ方でいいのかどうかということについての御意見があれば、承りたいと思います。

柳 瀬 委 員　はい、大丈夫です。

安 富 部 会 長　ありがとうございます。

宮 崎 委 員　一つは、三つ目の丸のところですが、「IOMによる」という限定をされているのですけれども、自主帰国、社会復帰支援プログラムは、ほかのものを含めた形で書いていただくといいかなと思っています。また、一つ目の丸の、「これを促す措置の導入・活用」と書いてあるのですけれども、両方入るのかもしれませんが、大きいタイトルのほうは法整備も含めてですし、単なる措置に限らず法的にも入国拒否期間が1年、5年、10年、なしというふうに分かれています、そういったものの整理も含めてですので、単なる「措置」にとどまらず、「法整備」も入れた方がいいのではないかと思います。

安 富 部 会 長　今の3番目のところ、明石委員が御発言になったところですが、いかがでしょうか。

明 石 委 員　私も非常に強く関心を持っている対応方策の一つでございます、

宮崎先生がおっしゃったとおり、IOMによるプログラムは、積極的に本格的に活用していきたいと思いますが、御指摘のように、IOMだけではなく、出身国に戻ってきた帰国者に対する再統合プログラム、再統合支援というのは、多くなされているところでして、それがIOM等の国連機関の助成によるものであったり、そうではないボランティアグループもあたりしますので、ここは「IOM等」とか、「IOMを含む」でもよろしいかと思えます。いずれにしましても、より拡充的に展開できるような内容や書きぶりがあればと希望します。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。

第1の1は、取りあえずよろしゅうございますか。ありがとうございます。

いずれにいたしましても、今頂きました御意見を踏まえまして、今後の取りまとめ等に向けた資料をどういうふうに作っていくか、改めまして、事務当局を含めまして、皆様の御意見も伺って、次回以降にお示しさせていただければと思っています。これ以降のものも全てそうですので、よろしく願いいたします。

次の第1の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の創設」についてです。三つございますが、これについて、先ほど野口委員から、この二つ目の丸の執行罰について御発言がありました。

野 口 委 員      執行罰は罰則ではないので、表題と一致していませんということです。「罰則等の」としていただかないと、執行罰は入ってこないのではないかということなのですからけれども。

安 富 部 会 長      そうすると、2の「退去しない行為に対する罰則の創設」となっているところは、「罰則等の」になるのですか。

野 口 委 員      もし執行罰に関する記載を残すのであれば、そういうことになると

思います。

安 富 部 会 長 野口委員の御意見としてはいかがでしょうか。「等」を入れるということで、この三つを残すのか、それとも、執行罰のところは取ってしまうという御趣旨なのか。

野 口 委 員 取っていただいても構いません。というのは、先ほどもちょっと話題になりましたけれども、現行の令書の発付はオーダー、命令ではなく、義務が発生していないので、今のままだと執行罰を使えないという、少しややこしい議論がありますので、罰則の創設という表題を生かしていただいたまま、二つの丸にさせていただくか、または、「退去しない行為に対する罰則その他の措置の検討」というような、少し広めのタイトルにさせていただくと、執行罰の利用の可能性というのも入ってくるかなと思います。

安 富 部 会 長 検討させていただきます。

野 口 委 員 はい、お任せします。

安 富 部 会 長 罰則に関して、ほかの委員の皆様から、どうぞ御発言いただければと思います。

高 宅 委 員 もちろん「罰則」だけではなくて、「罰則その他の強制措置」ということでいいと思います。一つは、退去を命じる制度なのですが、現行の退去強制令書というのは、誰に対する命令なのかというのが、余りはっきりしていないのですね。そうすると、退去を命じる制度というのは、この点をはっきりさせなければならないのと、もう一つは、もし新たな別の制度をつくるのであれば、やはりそれなりの手続が必要なのだと思うのです。

そうだとすると、退去を命じる制度には、手続を伴うとか何か、そ

ういったことが必要なのではないかと思います。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。

これは、皆様から頂いた意見を大きくまとめている表現でございますので、御理解を頂いた上で、むしろここにこういう形での内容を入れていいかどうかという観点から、御議論いただければ幸いです。

明 石 委 員      こうした罰則の程度、あるいはその程度の妥当性というものに関しては、この専門部会内で議論をする必要はないと考えてもよろしいのでしょうか。

安 富 部 会 長      今の明石委員の御質問について、事務局から御回答いただけますか。

岡 本 警 備 課 長      この専門部会の取りまとめにおいて、罰則の創設に関する御指摘を頂き、その罰則の立案を検討するということになりました場合には、法定刑、あるいは制裁の重さをどのようにするかということは、各種の現行の罰則の規定ぶりを見ながら、関係機関と協議をした上で決することになると考えております。

安 富 部 会 長      今の明石委員の御質問は、入管法上の罰則規定が、何条に、どういう行為に対してどの程度の重さの刑罰を定めているのかという一覧のようなものを求めていらっしゃるということでしょうか。

明 石 委 員      あれば勉強になりますけれども、強く求めているものではありません。

岡 本 警 備 課 長      仮に現行の入管法における罰則について整理した資料等のお求めがありましたら、もちろん準備をさせていただきます。

安 富 部 会 長      入管法上の罰則というのはどういうものかという資料は、全部が記



載されたものは必要ないと思うのですが、例えば上陸拒否や特別放免など、今回の専門部会との関係で関連がありそうなものでいいと思うのですが、御準備いただくことが可能であれば、よりイメージが湧いて、今後の罰則についての議論も深まっていくと思います。

宮崎委員 「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」は、すごく議論が出ているという感じではないのですが、どなたが一番言われているのかということと、外国の諸制度に関する資料を今日も頂いたのですが、まだドイツが調査中のままで、取りまとめというのはいかがかなとは思っています。

安富部長 取りまとめのために、皆さんから方向性を伺うということで御議論いただいていますので、これで取りまとめをするということでは決してございません。

高橋委員 罰則のところを誰が提案したのかということといえば、私が発言しているというふうなことでよろしいかと思います。

具体的に、これら二つを分けているのは、ざっくりとした命令違反に対する罰則だと、やや乱暴である可能性もあり、どの程度のことが実現できるかというようなことは、議論していかないとなかなか決まらないというところなのですが、渡航文書の申請を命ずる制度というのは、かなり具体的でして、他国にもあるようでございますので、やろうと思えば、比較的实现可能性が高いのではないかとということで、発言させていただいたということでございますので、書きぶりとしてはこれでよろしいかなと思っております。

宮崎委員 議論を深めるところではあるのですが、今日もこの制度について資料に書かせていただいたのですが、収容中だと、領事館が、出頭しなければパスポートを出さないといったことになっていたりであるとか、私がたまたま出会った事案ですが、仮放免申

請中には入管から旅券発給手続に御協力を頂けないみたいな話も出ていたりしますので、実態をきちんと把握しないと、この罰則規定の創設については議論できないかかもしれないと思っています。

安 富 部 会 長     高橋委員，どうぞ。

高 橋 委 員     内容に関することについては、それ相応、必要な情報の提供を頂いて議論を深めていくということは必要だと思いますけれども、ここでは、この部会での議題といいますか、検討材料として、こういうものが挙げられているのだということの趣旨で書かれているということでございますので、当面は、そのように理解していただきたいと思えます。

安 富 部 会 長     では、一つ先に進めさせていただきたいと思えます。

第1の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」ということで、二つございます。(1)が「庇護を要する者の適切な保護」、(2)が「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」でございます。

関連するところもございしますが、まず、「庇護を要する者の適切な保護」ということで、四つ挙げさせていただいておりますが、これについて御議論を賜ればと思えます。

柳 瀬 委 員     (2)の部分は大事だと思っております。

川 村 委 員     方策として挙げられているものは、先ほどの高橋委員からの御提案と同じですが、反対意見を含め、議論に上がったということでもありますので、第1の3は残すべきと考えます。加えて、残していただいた上で、3の(1)の三つ目の丸の文言について、意見を述べたいと思えます。

「難民認定における手続の整備（代理人の同席等）」とありますが、その下の丸も、手続の整備という点が、少し重複しているように思います。

三つ目の丸のところの議論は、手続の運用、いろいろなプロセス上で勘案しなければいけないようなことについてかと思えます。代理人の同席といったことが具体的に書いてありますけれども、例えば書面の整え方とか、そういうことも挙がっておりました。的確に、送還すべき、送還すべきでないとやっていく中で、難民認定手続の中でももう少し工夫をすべきところがあるのではないかと考えています。先ほどの大村入国管理センターの現状のお話にもありましたように、送還の対象になって、大村にいる方でも、いろいろな見方が出てくるわけですから、そういう見極めのところも工夫するべきということで、三つ目の丸があったと記憶しています。

そこで提案ですが、「難民認定における運用面の質の向上」と変更していただけないかと考えました。この「質」という言葉が適切かどうか分かりませんが、細かな判断をしていく際に、もう少し工夫が要るのではないかという内容で、「難民認定手続における運用面の質の向上」というようなことでいかがかと考えました。

安 富 部 会 長      この意見は宮崎委員からの御提案でしたが、宮崎委員、いかがでしょうか。

宮 崎 委 員      大枠としては、実は、ここに出てきているような議論は、難民認定制度に関する専門部会の方で行われているものなので、最終的には難民認定制度の誤用・濫用に関する問題も含めて別の場を設置すべきという意見を述べるところではあるのですが、これ自体は残していただければと思っているのと、濫用・誤用の定義がはっきりしていないという意味では、川村先生が御指摘されたノン・ルフールマンの関係も、難民条約上のノン・ルフールマンだけではなくて、拷問禁止条約とか自由権規約みたいなもの、例えば、一番新しいところでニュ

ースになっていたのは、キリバスか何かで、海に沈みそうな国に送還できるかという話も今出てきています。難民の人道上的保護といったところについては、難民だということに入ってはいるけれども、「人道上の保護」にいろいろなものが入り込んでいるところがあるので、若干整理が必要であるとは思っています。

ここの文言は見せていただいたばかりなので、意見を次回までには整理したいと思っています。また、難民に関する部分ということで、UNHCRさんもオブザーバーとして参加しているので、この辺見たところで、落ちているところがないかという御意見が頂けるなら、頂きたいなと思いますが。

川内副代表 今、宮崎先生にもおっしゃっていただいたように、私どもも全体的に、3の部分、(1)、(2)含めまして、濫用・誤用対策というのは重要であると考えております。

ただ、その前提としての初回申請の適正性を確保することが必要であると思ひまして、そのために、委員の先生方御指摘のとおり、2014年の難民認定制度に関する専門部会での提言が重要になってくると考えております。それに基づいて、UNHCRとしても、研修などで協力させていただいているところではございます。

今、委員の先生からも、いろいろお話があったように、まず前回の専門部会で議論されたようなことというのを、この場でまた議論することではないのかもしれないですけども、やはりノン・ルフールマンの原則というのを確保するために、何らかの形で、この場で議論することができないのであれば、ほかの場を設定するなりすることによって、難民の可能性のある人たち、難民が送還されないということを担保するということが、重要になってくるのではないかということだけ申し上げておきます。

川村委員 3の(2)の最初の丸、「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」でございますが、これは私の提案に関連したも

のかと存じます。

今、初回申請の話が出ましたけれども、私は複数回申請の２段階目のところで、新たに許容性審査を導入してはいかがでしょうかという話をしましたので、「難民認定手続への複数回申請に対する許容性審査の導入」と限定していただいてはいかがだと思います。

野口委員 私は、柳瀬委員がおっしゃったことはそのとおりだと思っております。今回、収容と送還の話をしていたはずなので、できれば表題は、「送還回避を目的とする行為へ対処するための運用上又は法整備上の措置」としていただいて、その中で難民認定申請の話も出てきたというほうが、議論の運ばれ方にも忠実なのかなという気がしています。今、形式的にこれだけを見ると、(1)、(2)となっており、非常に重たく見えるという印象を持っています。

寺脇委員 私も野口さんと同じ意見でありまして、全面的に賛成いたします。

高宅委員 この問題、重要性は確かにあるのですが、柳瀬先生のおっしゃるとおり、やはり時間的なことも考えなきゃならないと考えますと、そもそも3の(1)を議論して、それから(2)に進むような形ではなく、3の(1)と(2)は分けて、これを3と4にしていっていいのではないかという気がします。

それで、3の方は、それを3にするかどうかは別として、「庇護を要する者の適切な保護」は議論の対象にしてもいいと思いますが、それを中心にやるのではないという形ではないかと思えます。

それから、(2)の方ですが、今の野口先生のおっしゃったとおりでいいと思いますが、少なくとも、濫用・誤用的な難民認定申請というのは、難民認定申請全体の問題であって、それは不要であり、今回は送還の可否の問題ですから、「送還の回避を目的とする難民認定申請に対する対処」で十分ではないかと思えます。

それから、もう一つ、実はここで申請権の濫用の話が出ているので

すが、行政法的に言えば、一事不再理の問題もあるので、この二つの問題、要するに、一旦審査したことを二度やるのかという問題と、申請権の濫用に関する問題との二つがあると思いますので、その二つを議論すべきではないかと思います。

宮崎委員 私は残すべきと思っていますけれども、今のような議論をされるのであれば、少なくとも「濫用・誤用的な申請」の定義と、それに該当する判断の過程の明確化ということで、(2)のところで、「濫用・誤用」が何であるかということをはっきりと明らかなにしたいのであれば、次のところが議論できないのではないかと思いますので、それを入れて、そちらのほうに移したらどうかというふうに思います。また、「送還停止効の適用除外」と書いてあるのですけれども、ノン・ルフールマン原則に抵触しない不服審査等の手続保障が確保されているということが重要なので、単純に送還停止効を適用除外してしまいますということになると、国際条約に触れてしまいますから、それも視野に入れたタイトル立てにしていきたいと思います。

安富部長 どういう表現で取りまとめる方向で進めていくかについては、また継続的に御議論いただこうと思いますが、時間も大分押してまいりましたので、少し切りのいいところまでということで、次に進めさせていただいてよろしいでしょうか。

1枚おめくりいただきまして、資料3、2枚目のところです。第1の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」というところで、三つございますが、これについて、どなたか御意見はございますでしょうか。

宮崎委員 3個目の「在留特別許可の活用と許可基準の明確化」のところですが、単純に「明確化」というだけではなくて、一定の弾力化を図っていただくことも必要ではないかと思うので、弾力化と明確化、特に私が思っているのは、家族の事案とかを代表例に、今完全に救わ

れていない部分があるのかもしれないので、そこを議論できるようにしておいていただきたい思います。

安 富 部 会 長     それは、基準の弾力化ということですか。

宮 崎 委 員     基準自体も今よりは緩やかにするという感じです。単に明確にすればいいというだけではないという趣旨で申し上げました。

寺 脇 委 員     基準の弾力化というのですかね。基準の弾力化というよりは、活用の部分で読めるのではないのですかね。

宮 崎 委 員     活用の部分で読めますかね。言わんとしている趣旨はそうなので、別に……

寺 脇 委 員     基準を弾力化すると、基準じゃなくなっちゃうような……

宮 崎 委 員     分かりました、そのところは。

安 富 部 会 長     寺脇委員と同じような印象を持ったものですから、ここに弾力化と入れるのかという質問をさせていただいたのです。宮崎委員のおっしゃっている趣旨は理解したつもりですので、その意を汲み取った形で表現を改められるなら、改めるように努めたいと思います。

ほかに何か、新たに追加しておくべきというようなことはございませんでしょうか。よろしいですか。ありがとうございました。

では、大分時間も押してまいりましたので、次回も引き続き、取りまとめを視野に入れた議論を進めさせていただきたいと思っております。

資料3につきましては、いろいろと御意見を頂きましたので、今後事務当局等とも検討して、次回以降に、お示しできればと考えております。

それでは、これで収容・送還に関する専門部会第6回会合を終了させていただきます。本日は、どうもありがとうございました。

(了)