

2020 年 2 月 17 日

第 7 回收容・送還に関する専門部会
論点整理・取りまとめに関する意見
川村 真理

I. 本部会の取りまとめにおける採否・記載の在り方

(1) 取りまとめの記載の在り方

本部会では、罰則の創設のみでは、現在の收容・送還に関する諸課題を解決することは困難であるため、他の様々の方策を組み合わせた包括的な政策提言を模索してきた。したがって、取りまとめにあたっては、基本的に議論していた項目すべてを採用し、その組み合わせ（包括性）が重要であることを強調すべきである。また、我が国のルール of 遵守を強く促す方策の導入及び、すべての人の尊厳を確保し、人権を尊重する手続保障と在留管理に基づく收容・送還問題への方策は、いずれも「すべての人の公正な管理」、「安全・安心な社会の実現」につながるものであることにも言及すべきであると考えている。

(2) 3. 第 1 の 3 (1)・(2) について

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」と「收容・送還」との関連性とその重要性

送還忌避者のうち 68% は難民申請歴があり、送還忌避者の大多数を占める者の課題に對峙し、收容・送還の課題を克服する方策を打ち出すことは、本部会の目的に合致するものである。日本の庇護を要する者の判断基準及びプロセスに対しては、国内外から批判が多く寄せられ、今なお改善が必要な点がある。こうした現状の中で、送還を促進することは、ノン・ルフールマン原則違反の懸念が想起されるとともに、難民認定制度の濫用問題が解決しなければ送還忌避問題の改善も進まないことは明らかである。

したがって、送還促進の方策の前提となる方策として、第 1 の 3 (1)・(2) は非常に重要である。本来であれば、收容・送還の方策を論じる前に、改善されているべき項目であるが、現在もなお問題となっているため、本部会で扱う問題にも大きな影響が及んでいる。したがって、庇護と難民認定申請への対処を他の方策に先んじて取り組むことを、強く提言することが重要である。

(3) 第 6 回の専門部会での各委員の意見に対する意見

○ 第 1 の 3 (1)・(2) を取りまとめにおいて採用しないとするご意見について

難民認定申請のうち、B 案件は約 3 割弱だが、約 7 割近くは D 案件であり、D 案件は、本国情勢を踏まえ、難民該当性、人道配慮の在留許可の判断を慎重に行わなければならない案件であり、見解も分かれる案件が多い。確かに、明らかに稼働目的と思われる申請もあるがそれがすべてではなく、D 案件の申請者が長期にわたり送還を忌避する場合は、十

分検討する必要がある。難民認定制度内で、条約難民の該当性判断のほかに、人道配慮の在留許可、日本人配偶者の在留特別許可等の判断も一括で行っており、判断ポイント及びプロセスには見直しが必要であって、日本に条約難民や国際的保護を必要とする者はおらず、適正手続を整備しなくてもよいなどということはある得ない。また、この問題は送還・収容問題に深くかかわるので本部会において意見を出すことは必要であり、なにも言及しないまま送還促進はあり得ない。

○ 新たに難民専門部会の設置を求めご意見について

収容・送還の問題は喫緊の課題であり、早急に対応策を講じる必要がある。また、それに先んじて「庇護を要する者の適切な保護」を実施する必要があるため、今後、新たに難民専門部会を立ち上げるのは問題があると考え。すでに提出されている難民専門部会、モニタリング会議、難民審査参与員等からの様々な提言も踏まえつつ、本部会において収容・送還の方策に先んじて庇護を要する者の適切な保護の方策に取り組むように提言を行うことが適切であると思料される。

II. 各項目の具体的方策

第1 送還を促進するための措置の在り方

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

○ 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

在留資格の付与としては、以下のことが考えられる。

特定技能1号・特定技能2号、技能実習、留学等の正規在留資格を取得するため、受験資格の付与を許可する。

収容施設内で希望者には、受験に向けた準備学習や職業訓練等の機会を与える。

試験に合格した者には、直ちに出国することを求め、6か月（又は1年）程度の準備期間を経た後に、正規在留資格により再入国を許可する。

この制度は、現在問題となっている長期収容者、長期仮放免者の問題解決のために限定的に行うこととする。

○ 送還先等に関する本人の意向を聴取する手続の創設

① 入管法第53条2項の「送還することができないとき」の明確化のためのガイドラインの策定

（例）送還先の国が紛争中である場合・送還先の国が受け入れ拒否する場合・送還先の国がない場合（無国籍等）・送還先の国で死刑又は非国家主体による拷問及び非人道的取り扱いを受ける場合（FGM含む）・弱者に対する配慮を欠く取り扱いを受ける

場合・精神疾患等により送還に耐えられない場合・本人に帰す理由以外で送還できない場合等

ガイドラインの判断要素は、入国警備官の違反審査、入国審査官の違反審査、特別警備官の口頭審理、上陸審査、一時庇護、上陸特別許可判断、難民認定手続においても周知徹底することが必要である。

② 出国前リスク評価手続の導入

主任審査官が送還先を指定する際に、必ず入国警備官が行う本人に対するリスク評価のためのインタビューをもとに、第 53 条 2 項又は同条 3 項に該当する状況であれば送還執行を停止する。

主任審査官は、送還執行前に必ず送還先の国の一般情勢等の調査、分析を踏まえ、本人の希望とは別に、リスク評価を行い、送還可能・送還停止・送還延期の判断を行う。

送還することができない者（送還停止・送還延期を含む）は、第 52 条 6 項の特別放免が適用される。→正規の在留資格のための受験資格付与を許可

○ IOM を含む自主的帰国・社会復帰支援プログラムの活用

IOM 事業への予算増額し、対象者に対し積極的な告知・事業説明を展開

○ 自費出国と国費出国者の上陸拒否期間に差異を設ける。また、一定の要件を満たした場合、渡航費用の負担等の支援制度を設ける。（追加意見）

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）庇護を要する者の適切な保護

○ 難民条約上の「難民」の解釈の明確化

国際社会の動向、新たな形態の迫害を踏まえ、難民条約上の「難民」の解釈を明確化し、ガイドラインを策定してすべての関係者に周知徹底すること。

○ 人道的な配慮を理由に在留を認める者の対象の明確化

難民条約上の難民には該当しないが、国際的保護を必要とする、人道配慮による在留許可対象者（補完的保護対象者を含む）、送還することができない者を明確化すること。そのために新たな規定を創設すること。法整備に至る前に、早急にガイドラインを策定し、すべての関係者に周知徹底すること。

○ 難民認定手続の整備（代理人の同席等）

事実認定、蓋然性評価の判断プロセスの明確化と周知徹底、申請書、インタビュー手法

の改善、申立てに即した本国情勢の調査の強化、代理人の同席等の手続の整備、担当職員の研修、通訳人の研修等の実施に加え、通知書・決定書において不認定処分が申請者にとって十分納得いく内容にすることで、庇護を要する者を適切に保護できることに加え、複数回申請に及ぶことを控える効果が期待され、さらに早期の送還につながる部分があると思料されるため、運用面での質の向上を図ることが重要である。

難民認定手続においては、在留許可判断も同時に行っているが、難民審査参与員に対しても同様に、人道配慮の在留許可、送還することができない者等の判断を行うように周知徹底を行う（他国の各種ガイドラインを参照しつつ、判断に資するガイドライン作成も検討のこと）。

○ 難民認定申請の迅速な処理のための体制や手続の整備

① B・C 案件の迅速処理の加速化：簡略手続の導入の検討

- ・ 受付段階で難民認定制度について十分理解するように説明する。
- ・ 申請書の形式を、なぜ申請するのか、「危害を受けるおそれ」及び「本国の保護を受けられない事情」について、事実関係を十分把握できるような記載方法に変更する。
- ・ 受付後、できるだけ早期に（受付当日～1週間程度）、申請書に基づいてインタビューを行う（「危害」にかかわるチェック項目を定式化したものに沿って行う）。
- ・ この簡略形式（申請書＋簡略インタビュー）で、明らかに「庇護を要する者（補完的保護・人道配慮による在留許可・送還できない者含む）」に当てはまらない場合は、迅速処理→そのためにも判断基準の明確化は必須
- ・ 難民認定制度内で、人道配慮による在留許可、家族等の理由による在留特別許可を求める者及び難民該当性はないが送還することができない者の申請がなされた場合も、判断基準に従い、適格かつ迅速に処理できる体制を整備すること。

② 収容施設内の難民認定申請をすべての申請の中で最速で処理するように、東日本入国管理センター、大村入国管理センターに難民申請担当職員を配置、両センター担当の難民審査参与員の特別班の編成などの手続の整備を行うこと。

（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処するための措置

以下、2つの提言については、（１）庇護を要する者の適切な保護の方策が整備され、十分に運用されていることが確認された後に導入すべき方策である。

○ 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

例えば、2回目申請以降に、許容性審査を導入し、不許容となった場合は、簡略手続をとることができる手続を検討する。

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対象者・家族等の理由による在留特別許可対象者、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

素がない者

○ 濫用・誤用的な難民認定申請に対する送還停止効の適用除外

ノン・ルフールマン原則及び難民審査期間中の申請者が本邦にとどまる権利は厳守されなければならない。ただし、例えば、3回目申請が不許可又は明らかに根拠がない場合は、その例外とする措置等は検討されてよい。その場合、不服申立ての手續も併せて検討し、不服申立ての審査中は、送還停止効が適用される必要がある。また、難民条約のみならず、人権条約のノン・ルフールマン原則の遵守も求められる。

4 その他送還を促進し、または送還が困難な者に適切に対処するための措置

○ 退去強制令書の執行力（人・機材等）の強化

入国警備官の増員

送還・第三国定住・邦人救出等人道目的のために使用できる政府専用機の導入
（複数省庁で合同購入・合同利用）

○ 送還先国政府との協定締結等の外交的方策

送還協定の締結、外交交渉テーブルで出入国管理の問題を積極的に提起

不法滞在、不法就労におよぶ者を多く送り出す国に対して査証発給の厳格化等を検討

○ 在留特別許可の活用と許可基準の明確化

日本人配偶者・生活基盤が日本にある者等についての在留特別許可基準の明確化・ガイドラインの策定

在留特別許可申請権を付与・在留特別許可の審査制度の導入

第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

○ 収容をその必要性がある場合に限定

① 収容を送還執行の保全目的において必要性のある場合の例外的措置とするための法整備の検討

個別案件ごとの事情を鑑みて、収容の可否を必要性・合理性・比例性により判断
第39条1項及び第44条・第47条1項・第63条1項の再検討

第39条1項→「必要性のある場合にのみ」の文言を挿入

第44条→在宅での引渡を可能とし、必要性のある場合にのみ収容するよう文言を修正する必要がある。

第63条1項→「収容しないときでも」の文言の再検討

第50条1項3項及び同条4項に関する審査手續の創設（審査中逃亡のおそれがある

る場合等の条件に当てはまらない場合は仮放免)

在留特別許可申請権の付与（人身取引等・日本人配偶者・生活基盤等）＋審査制度の導入

*この手続により、収容令書による収容期間の短縮化及び難民認定手続における日本人配偶者、生活基盤が日本にある者、ブローカーに搾取されて多額の借金を抱えている者、人身取引等の理由で在留特別許可を得るための申請を削減することが可能となる。

② 収容令書発付方法の再検討

収容令書の発付の際の司法又は司法以外の第三者機関による事前審査

第 40 条→収容の必要性・合理性・比例性・個別性を明示

③ 収容令書による収容期間の短縮

第 41 条 1 項の再検討（例）

収容令書によって収容することができる期間は、20 日以内とする。但し、必要性・合理性・比例性原則に基づき、やむを得ない事由があるときには、第三者機関の承認を得た場合において、必要な最小限度の期間で、最大 20 日に限り延長することができる。

20 日＋20 日

延長する場合：第三者機関の承認

○ 退去強制令書による収容期間の上限の設定

第 52 条 5 項の再検討

「送還可能なときまで」→6 か月以内を目標とすることを検討。

＋但し書き：必要な最小限度の期間を限ってさらに延長することを妨げない。

＋延長する時点及びそれ以降 60 日ごとの第三者機関による収容の必要性・合理性・比例性・個別性審査の導入

一定の上限を設定することで、手続の迅速化を推進する効果が期待される。地方局の説得に応じず、送還困難と判断され、大村入国管理センターへの移送される被収容者は、収容期間が 6 月以上の者が多いとのことであるから、送還困難との判断の目安として 6 月という期間があるように思料される。長期にわたる収容それ自体が人間の尊厳、心身の健康に重大な影響を及ぼすことを常に念頭に置く必要がある。

○ 収容についての司法審査の導入

司法審査→司法に限らず、独立した準司法的第三者機関も可とする。

① 収容令書発付の第三者機関による事前承認の検討

② 収容令書による収容の延長の判断について第三者機関による承認の導入

③ 退去強制令書発付後の収容上限を超える場合に第三者機関による定期審査の導入

収容者に対して一定期間ごとに収容の必要性・合理性・均衡性・個別性を審査

我が国においては、司法救済に訴えることができるため、特段、司法（又は第三者機関）による審査制度の導入が不要との意見もあったが、被収容者のような、外国人で、外部との連絡や情報入手も制限された環境にあり、就労が認められないため収入を得ることができない状況にある者が、訴訟を提起するのには、経済的、社会的に非常に制約が大きく、また訴訟になった場合は長期にわたるため、非常な困難が伴うことは明らかである。また、被収容者の権利の考慮に加え、行政のアカウンタビリティーといった観点も合わせ考えれば、第三者機関による審査の導入は検討されてしかるべき事項であると思料される。

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・ケアに関する取り組み等の被収容者の処遇

○ 被収容者のプライバシー確保のための施設内環境の整備

① 被収容者のプライバシー確保等の施設内環境の整備

プライバシー確保及びそれ以外の施設内環境整備の検討

退去強制事由別の居住区域の配置を検討

② 特に配慮が必要な被収容者への対応の強化

傷病者、LGBT、高齢者、子ども、女性、妊娠中の女性、障害者、人身取引被害者、拷問等心理的、身体的、性的暴力に曝された者等の居住スペース、配慮の方法の検討

③ 疾病（感染症等）対策の強化

結核・HIV/エイズ・その他の感染症、慢性疾患等の対策強化

④ 面会方法の改善

面会回数・時間の確保、面会方法の改善

⑤ 被収容者の処遇に関するガイドラインの策定

○ 被収容者と入管当局棟との意思疎通の確保・強化

通訳の質の向上

○ 職業訓練や学習等の機会の提供

自発的出国促進事業（再チャレンジ・IOM 事業等）のための準備学習、語学、職業訓練等の機会の提供

3 仮放免

（１）仮放免の要件・基準

○ 仮放免の要件・基準の明確化

収容可能な場合（身分事項の確認・逃亡のおそれがある場合・国の安全及び公の秩序の保護等）の基準の明確化→該当しない場合は放免
個別事案ごとに収容の必要性・合理性・比例性判断

○ 不許可理由の告知の実施

収容の必要性・合理性・比例性・個別性判断に照らし整合性のある理由を書面及び口頭で告知

4 その他収容の長期化を防止するための措置

○ 収容代替措置の創設・活用

収容の例外的措置の位置付け・定期的報告義務

民間団体・コミュニティ・弁護士等の協力による運用の検討

三者協議による住居提供等運用を拡大して収容代替措置として活用の検討

収容代替措置のための野外スペースと居住空間を備えた施設の創設の検討