

提言骨子（案）についての意見

川村 真理

提言骨子（案）のうち、4項目について修正案及び修正に関するコメントを提示する。

1. 1（4）①の修正案

<原案>

法律上、難民認定申請がされると、一律に送還が停止されることとされており、この送還の停止に着目し、送還の回避を目的とする難民認定申請を行う者が多数存在していることから、この送還停止効に一定の例外を設けることを検討すること。

他方、送還停止効の例外を設けるに当たっては、ノン・ルフールマン原則の趣旨に反しないよう、併せて検討すること。

<修正案>

ノン・ルフールマン原則を厳守しつつ、難民認定手続のより一層の適正化を図る方策を検討すること。その中で、送還停止効に例外を設けることが妥当であるかについても検討すること。

<修正案のコメント>

令和2年3月10日東京地裁難民不認定処分取消等請求事件の判決を分析し、迫害のおそれの判断ポイント及び送還の回避を目的とする難民申請とはいかなるものかの判断を、改めて検討する必要があると史料される。

送還停止効の例外規定を有するドイツの場合、第8回会合委員配布予定資料（以下、資料）2にあるように、明らかに根拠がない申請として却下された場合には送還停止効が認められないこととしている。明らかに根拠がない申請とは、1）経済的理由のみから又は一般的緊急状態を逃れる目的のみドイツに滞在していることが、個別の事情から明らかである場合、2）庇護申請を提出する機会が前もって十分にあったにもかかわらず、切迫した滞在の終了を逃れる目的で庇護申請を提出した場合としている。上記事件の処分行政庁の判断もこうした点を考慮して判断したのではないかと思われるが、最も重要なことは、迫害のおそれの判断であって、この判断が他国との比較において厳しいあるいは狭いとの批判があるところ、明らかに根拠がない濫用申請と決定づけることにも批判が生じるであろうし、この点に係る施策を講じることは急務であると考えられる。

一方で、資料3にあるように、退去強制令書発付後の被収容者および仮放免者の難民申請の割合は高く、これらの申請の処理、とりわけ複数回申請の在り方について検討する必要があると史料される。

複数回申請に関して、日本において、処理期間が長期に及び、申請から原審、審査請求

の決定までには数年かかる。その間に新たな事情が生じる場合も多く、再申請を全く認めないということはできないと史料される。処理期間を短くする方策を講じる必要があるとともに、制限なく申請を繰り返すことは妥当か否かについても検討を要する。現行の手続においては、2回目以降の申請については、新たな事情及び要素を中心に審査がなされており、1回目の原審の判断を見直して覆す判断は少なく、1回目の原審の判断が決定的になっているのが実情である。司法判断においては、前述の判決のように3回の難民申請の後に、難民認定の義務付けがなされる事件もある。

これらのことを踏まえて、難民認定手続のより一層の適正化を考える際に、例外的に送還停止効を認めないとする方策のみに頼るのはノン・ルフールマン原則に反するおそれもあるので、運用面において、判断ポイント、判断プロセス等、総合的に方策を考える必要がある。その上で、例えば、資料2のフランスの例外的に送還停止効が認められない場合の方策にあるように、2回目申請が不認定になった場合、3回目の申請は却下するが不服申立て又は訴訟は可能とし、難民認定申請中及び不服申立て又は訴訟中は送還停止とするといった方策は、庇護申請者と行政いずれの立場からみても検討してもよいように思われる。

2. 1 (4) ②の修正案

<原案>

難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張する難民認定申請や、従前の難民不認定処分基礎とされた判断に影響を及ぼすべき新たな事情のない再度の難民認定申請を迅速に処理する方策を検討すること。

<修正案>

庇護を要する者の明確化と難民認定及び在留許可の許否判断に係る事由に関する事実認定等の手続上の見直しを行い、庇護事由に明らかに該当しない事情を主張する難民認定申請を迅速に処理する方策を検討すること。

<修正案のコメント>

近年の国際社会において、難民条約上の難民に加え、難民条約の難民該当性にはあてはまらないが、国際的保護を必要とする者、送還できない者の保護が問われており、明らかに難民該当性がある事案以外の事案が圧倒的に多い状況において、この点の判断が重要になっている。また、現行の難民認定手続においては、在留許可判断も併せて行っているところ、難民条約上の迫害に明らかに該当しない事案以外を迅速処理すると、人権条約のノン・ルフールマン原則に違反するおそれもある。資料2の諸外国の法制度においても「庇護申請」となっているのは、国際的保護を要する者も含んで判断しているからである。そこで、国際的保護を要する者の判断も含んで検討するように修正案を提示した。加えて、

「明らかに該当しない」がどのような場合であるのかの判断については、十分に検討する必要があるが、その基準や判断プロセスに関する指針を策定し、関係者全体で共有する必要があると思料される。

3. 2 (1) ①の修正案

<原案>

収容期間の上限については、現状において、これを設けることは困難であると考えられるところ、長期収容の問題については、正当な理由がなく送還を忌避する者の迅速な送還、仮放免の適切な活用、後期（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、その防止を図ること。

<修正案>

収容期間の上限の議論に留意しつつ、収容期間を可能な限り最短にするべく方策を講じること。長期収容の問題については、正当な理由がなく送還を忌避する者の迅速な送還、仮放免の適切な活用、後期（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、その防止を図ること。

<修正案のコメント>

原案の冒頭に、「収容期間の上限については、現状において、これを設けることは困難であると考えられるところ」とあるが、退去強制手続における収容の目的と、被収容者の尊厳確保にかなったデュープロセスを考えると、収容期間は可能な限り最短にすべきであり、それを実効的に実施するために、上限を設定すること、あるいはそれに類する方法で行政手続の迅速化を確保する必要がある。

自由権規約委員会における日本の第6回定期報告に対する総括所見

(CCPR/C/JPN/CO/6, (2014)) では、パラグラフ 19.(c)において、収容問題について以下のような指摘がある。

「収容が、最短の適切な期間であり、行政収容の既存の代替手段が十分に検討された場合にのみ行われることを確保し、また移住者が収容の合法性を決定し得る裁判所に訴訟手続を取れるよう確保するための措置をとること。」

拷問禁止委員会における日本の第1回定期報告に対する総括所見 (CAT/C/JPN/CO1, (2007)) では、パラグラフ 14 において、以下のような指摘がある。

「締約国は、退去強制を待つまでの収容期間の長さに期限を設けるべきであり、特に脆弱な立場の人々についてはそうすべきである。」

同委員会における日本の第2回定期報告に対する総括所見 (CAT/C/JPN/CO/2,

(2013)) パラグラフ9では、以下のような指摘がある。

「(b)庇護申請者の収容は最後の手段であり、必要な場合であっても可能な限り短い期間に留めること。また、退去強制までの収容に最長期間を設定すること。」

人種差別撤廃委員会における日本の第7回・第8回・第9回定期報告に対する総括所見(CERD/C/JPN/CO/7-9, (2014))のパラグラフ23では、以下のような指摘がある。

「(b)庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられることを保障すること。締約国は、その法に規定されるように、収容の代替措置を優先すべきである。」

これまでの会合において、収容令書による収容を20日+20日とすること、退去強制令書による収容を6か月時点とそれ以降60日ごとに定期審査を行うことの2つを収容期間について提言してきた。資料2に示される韓国の収容期間について、上限の定めはないが、期間が3月を超える場合は3月ごとに法務部長官の承認が必要との規定があるとしている。こうした例も踏まえつつ、上限を明記しない場合にも、「可能な限り最短の期間」又は「最短の適切な期間」といった文言を提言骨子に入れる必要があると思料される。

4. 2 (1) ②の修正案

<原案>

収容に対す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、これを要するものとするのは困難であると考えらえるところ、収容に関する現行の行政手続を尊重しつつ、より一層その適正さを担保する必要がある場合には、実務の負担にも配慮しながら、採り得る方策を検討すること。

<修正案>

収容に対す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ところ、被収容者に対するより実効的な審査の機会の提供と、収容措置の必要性、合理性、比例性確保の観点から、収容に関する現行の行政手続を尊重しつつ、より一層その適正さを担保するために、採り得る方策を検討すること。

<修正案のコメント>

司法審査の機会が確保されているものの、すべての被収容者に対して法的支援があるわけではなく、情報へのアクセス、経済的困難さ等様々な制約があり、利用可能性が担保されているわけではない。長期収容において、被収容者の尊厳を確保するための手続保障として、被収容者が利用可能で実効的な審査機会を設けることが、収容が恣意的でない適正な措置であること、すなわち収容性の必要性、合理性、比例性を担保する措置であることの説明責任を果たすために重要である。このことは、移住グローバルコンパクトのobjective13においても指摘されているところである (A/RES/73/195, para.29.)。

拷問禁止委員会における日本の第1回定期審査の総括所見パラグラフ14では、以下のような指摘がある。

「入管収容施設における取扱いに関する不服申立てを二次的に審査する独立機関を、遅滞なく設置すべきである。」

また、収容の自動的かつ定期的な審査の必要性について、恣意的拘禁作業部会において指摘されているところである（例えば、Working Group on Arbitrary Detention, “Revised Deliberation No.5 on deprivation of liberty of migrants,” (2018), para.13.）。

こうした、審査については司法審査に限らず、独立した準司法的第三者機関でもよく、日本の行政手続において可能な審査方法を検討することが必要であると思料する。