

2020年3月19日  
弁護士 宮崎 真

## 部会長私案（「提案骨子（案）」）についての意見

部会長より今般示された「提案骨子（案）」（以下「部会長私案」）については、従前から複数回にわたって意見書（メモ）として提出し、また部会において発言してきた私の立場からすれば、少なくとも相当程度修正すべき点があるといわざるを得ない。

すなわち、まず収容と送還との関係においては、

- ①過度な身体拘束に対する実効的抑制と適正手続保障の観点から、退去強制令書に基づく収容期間の上限設定、収容・仮放免等に関する司法的チェックの確保の必要性がとりわけ大きいこと
- ②送還への非協力や仮放免中の逃走に対する罰則新設については、そもそも立法事実や問題解決手段としての実効性が明らかとは言えないこと
- ③収容長期化防止や送還促進の手段としては、より非強制的で人道的な代替手段が複数存在すると言うべきであり、それら代替手段をまずもって検討すべきこと
- ④今回の専門部会の設置のきっかけの1つが2019年6月発生の餓死事案であり（第1回部会に提出の「大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書」、これまでも入管施設内では多数の死亡事案が発生し（別紙「入管施設内の死亡事案一覧」参照）、収容者の健康状態や投薬状況（別紙「収容期間と医師の処方薬の所持者の比較」参照）、それを処遇する職員に強いている困難から言っても、我が国の施設として、既に看過できない状況になっていること

等を指摘してきたところ、残念ながら、部会長私案においてはこれらの点が反映されているとは言えない。

次に、難民申請者の送還停止効との関連では、

- ⑤難民認定において、国際的な同一の基準に従っているにもかかわらず諸外国との乖離がみられるがその原因が解明されておらず、初回申請にかかる妥当性が検証されていないこと
- ⑥近時裁判所で複数回申請の事案の中からも難民認定している状況にあり、まず現状の難民認定制度についての検証を行うべき状況にあること

- ⑦ノン・ルフールマン原則遵守との両立に確証が持てないこと
- ⑧第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会の「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」で指摘された点も含む、難民認定制度における適正手続保障の方策実施が未了であり、これまでの2度にわたる難民専門部会の中で繰り返し指摘されてきた「真の難民を保護」や「難民認定制度は、全体として合理性と透明性の高められたものであること」等の取組が具体的に進捗しているとは言えないところであること
- ⑨「複数回申請」についても、その原因や類型別の就労制限の効果の検証といった議論の前提がなお明らかになっていないこと
- ⑩難民認定制度が、難民認定と人道上配慮に基づく庇護を取り込んでおり、難民認定申請を行うと、後発的に在留特別許可に係るガイドラインに記載されている婚姻や子どもの教育等の事情が生じたときも同手続で行われることになっており、難民以外が同制度を利用する仕組みになっていること

等が指摘できるが、この点も、部会長私案においては反映されているとは言い難い。とりわけ、⑥との関連においては、本専門部会の開催期間中においても、法務大臣による複数回申請者の難民不認定の判断が裁判所によって否定され、難民認定が判決によって命じられる事例（別紙「近時の難民複数回申請について、裁判で認定された例」参照）が相次いでいることを踏まえれば、部会長私案の前提自体が揺らいでいるとも言えるべきである。

当初から指摘してきたとおりいわゆる「送還忌避者」が不明瞭であるが、出入国在留管理庁の整理によれば、2019年12月末現在で総数で649名、うち20%の196名は6か月未満の収容者であってかなり限定的である。さらに、帰国を望まない理由（いわゆる「送還忌避理由」）が、家族同居、子の養育等家族に関するものや、時間のかかる難民手続、訴訟係属中などの理由によっている（令和2年2月17日付専門部会資料4）。

そこで、以上の観点を踏まえ、「提案骨子」に関しては、少なくとも別紙添付のとおりの内容へと修正がなされるべきものと思料し、意見を申し上げる次第である。

## 提言骨子(案)

### 1 送還を促進するための措置の在り方

#### (1) 本人の事情を適切に把握等する措置

- ① 送還を促進するための措置を講じる前提として、我が国への在留を希望する事情や本国への帰国が困難である事情がある者については、退去強制令書発付処分を行うか否かの判断に当たり、家族の同居、子の生育、親子の面会交流など家族の視点、本人の生活基盤の構築の可能性の視点などについて、調査を実施すること
- ② 退去強制をするべきそれらの事情が十分に把握され適切に考慮されるよう、行政手続法適用等の以上の手続保障の整備を行い、手続の教示や事情の聴取に係る手続の充実・改善をするとともに、行政判断内容について口頭説明及び理由付記をすることに努めること。
- ③④ 退去強制令書の発付から相当の期間が経過した場合に、送還に関する意向や在留を希望する事情が当初とは変化することもあり得ることに鑑み、これらの事情に関する意見聴取を十分にするとともに、把握された事情等に応じた適切な情報提供や措置等を行うこと
- ④ 実施された調査で把握されたにより、円滑な送還を妨げる事情を取り除くよう努め事情に即した在留特別許可などの許可基準の改善や明確化等の見直しを適切に行うこと。

#### (2) 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

- ① 退去強制令書の発付を受けた者の自発的な出国を促すため、まずは、退去強制令書が発付された外国人に対し、難民条約上の難民である場合やその他の考慮すべき事情がある場合を除き、我が国に在留することができない立場であることを理解させる必要があるところ、当該外国人に対し、退去強制令書の発付の意味を知らせるとともに、当該外国人から、我が国への在留を希望する事情や本国への帰国が困難である事情、出国・退去までの予定・段取り、難民認定申請や訴訟提起の意向の有無等を確認することで円滑な手続の進行に資するような仕組みを検討すること。
- ② 退去強制令書の発付を受けた者の早期の自発的な出国を促すため、当該外国人が早期の出国に応じる場合や家族関係などの人道上配慮すべき事由がある場合において、当該外国人の在留状況、家族関係等を考慮し、上陸拒否期間の見直しまたは上陸拒否の特例として、早期の上陸・在留を可

能とする法律上の制度を設けること。

- ③ IOM（国際移住機関）が実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムその他の支援プログラムをより一層有効に活用し、かつ新たな支援策を創設することにより、自主的帰国者の増加に努めること。
- ④ 裁判等法的手続が阻害されないように十分配慮すること

### (3) 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

正当な理由がないのに送還を拒んでいる被退去強制者に対し、①渡航文書の発給の申請等の一定の行為を行うよう命ずることや、②一定の期日までに退去するよう命ずることにより渡航文書の発給申請等や退去を義務付ける制度を創設するとともに、これらの義務の履行を確保するため、命令違反に対し罰則を定めることを検討すること。

←削除すべきと考える。

新たな退去強制にかかわる命令制度など大幅な制度の見直しを要し、かつ本人出頭義務など各国に異なる制度や実務があり、「正当な理由」が曖昧であり、かつ本国が本人の意思によらずに渡航文書を発給しない国は現在 1 国しかなく、必要な件数は極めて少なく立法事実が不明である。また、罰金過料は稼働も認められていないために実効性に欠けるケースが多く想定され、身柄拘束という観点から見ると、入管の収容と刑務所と場所を変えるのみで、実効性に疑問がある。

### (4) 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 後記②に掲げる送還停止効の見直し、また、後記③に掲げる再申請に対する迅速な処理の方策を検討する前提として、庇護を要する者を適切に保護することが必要不可欠であるところ、国際的な認定動向と明らかな乖離が見られる上、また乖離理由が明確ではなく、後記④に掲げる平成 26 年 12 月第 6 次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」の提言を踏まえた施策の実施にとどまらず、未処理になっている事案や複数回申請に至っている事案についての詳細な調査を実施し、上陸時局面における難民認定申請、参与員制度を含めた審査請求の在り方を見直しその他庇護を要する者を適切に保護すべき法改正を含めた検討を行うこと。

- ② 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可能性があるという指摘の関連で、案件振り分けによる就労制限・在留制限の運用導入後にも同様な状況にあるのかを検討し、そのような事情がある場合には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。

但し他方、送還停止効の例外を設ける場合であっても、ノン・ルフールマン原則の趣旨に反しないよう手続保障の確保をまずもって併せて行わなければならない検討すること。特に、送還停止効の例外とする対象を慎重かつ明確に定め、また、例外の該当性判断が公正かつ適正に行われるために、例外とされた者が、送還停止を求めるための行政不服審査や司法審査を受ける権利の確保、そのための弁護士へのアクセスの向上等の措置を講じること。

←この部分は、念のための修正案を記載したが、難民保護の適正化が図られる前に先行して実施されるべきではなく、現時点において、難民申請者の送還停止効停止の例外を導入することには、反対意見を表明せざるを得ない。

③② 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の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。ただし、その際には、「明らかに該当しない」「新たな事情のない」とする判断基準を明確化し、それに該当するとの判断を公正かつ慎重に行うこと。また、これに関連して、現在、既に新たな事情のない再度の申請を迅速に処理する仕組みとして「難民認定制度の運用の更なる見直し」で案件の振り分けがなされているところ、その振り分けの適正性の検証が「難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議（以下「有識者会議」という）によってなされている。新たに方策が採られるのであれば、有識者会議を再開すること。また、有識者会議が既に指摘している振り分けについての諸課題を見直し、取り組むこと。

④③ 引き続き、平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」の提言を踏まえた施策の着実な実施すに努めること。

⑤ 本専門部会において議論を尽くせなかった難民に関する法律・運用面の具体的な整備について慎重かつ多面的な議論をもとに検討するため、国際人権法・難民法の専門家等からなる専門部会等を当部会とは別に設置すること。

- (5) 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
- ① 迅速な送還を実現するため、人的・物的体制の整備に引き続き努めるとともに、従来から実施している送還の方法を含め有効な方策を推進すること。
  - ② 本人の意思に反する送還の受入れを拒否する国との間では、個別事情に配慮しつつ、送還に向けた外交的な取組を一層進めること。
  - ③ 送還忌避者や各送還先国に関する情報の集積・分析により、国費送還の対象者の選定をより効果的・効率的に行うこと。

## 2 収容の在り方

### (1) 国際基準との合致

収容を、我が国が合意した国際移住グローバルコンパクト、難民グローバルコンパクト、我が国が加入する難民条約を含む国際人権条約に沿うものとし、その必要性・比例性があると個別に判断された場合に限定すること。また、国際基準に沿うよう非拘禁を原則とすること。

### (2) 収容期間の上限、収容についての司法による審査

① 収容期間の上限については、収容の終期が不定な拘禁自体が国際的に恣意的拘禁と指摘されていることに鑑み、恣意的拘禁の指摘が解消されるような制度を検討すること

② 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、後記(4)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。

③④ 収容に対する司法審査については、少なくとも退去強制令書に基づく収容については、身柄の拘束という人権の配慮の観点から、刑事手続同様に第三者機関の審査を要するより慎重な制度とするものとし、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ことは困難であると考えられるところ、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。

④④ 今後も、逃亡防止や出頭確保等について問題がない被退去強制者については、仮放免、特別放免、あるいは、後記(4)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これを活用すること。

### (3) 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・ケアに関する取組等の被収容者の処遇

- ① 入管収容施設においては、保安上の支障等を来さない限り、被収容者のプライバシーに対する適切な配慮がされるべきであることから、被収容者の動静監視の在り方も検討しつつ、予算を確保して、居室等の入管収容施設の環境の整備を進めること。
- ② 医療体制の一層の充実を図るため、兼業を可能とすることを含め、常勤医師の確保や近隣医療機関等との連携のための具体的措置を講じること。
- ③ 長期収容者のほとんどの者が薬を処方される現状の解決のため、傷病の原因や投薬内容を調査し、必要最小限の投薬ですむ環境を構築すること。
- ④③ 治療拒否者の拒否の原因を究明して治療拒否の状況が生じないように配慮するとともに、治療拒否者に対しても必要な医療上の措置(本人の意思に反する場合も含む。)をとることを可能とするための体制の整備やに努めるほか、必要に応じ、これを容易にするための法的措置を講じることを、憲法上の自己決定権に反しないように配慮しつつ、検討することとしても、憲法上の自己決定権との問題があることから、慎重に議論する。
- ⑤④ 被収容者の心情の安定を図るとともに、送還等に関する意向を適切に把握することができるような仕組みを設けること。
- ⑥⑤ 女性や障がい者等、特に配慮が必要な被収容者の処遇の在り方、家族等との面会の機会を一層確保するための措置の在り方その他入管収容施設における適切な処遇を確保するための運用や方策の在り方について、平断に検討、見直しをする進めていくこと。
- ⑦④ 被収容者による秩序の維持を阻害する行為をの発生を抑止するための方策を検討すること。
- ⑧ 入管職員の離職者も少なくない現状を再検討し、職員と被収容者がより円満な関係を構築できる環境を整備すること
- ⑨ 一定条件下での一時的外出、パソコンや携帯電話の使用、図書の実、学習機会の提供、特定技能の受験資格の付与など、その他採り得る手段を検討すること

(43) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

ア 仮放免の要件・基準. 収容代替措置

- ① 被収容者の状況や収容を解くべき実質的な理由に応じて、仮放免を適切に活用すること。

仮放免については、被収容者の健康上の理由、出国準備等のため、一時的に収容を停止し、身柄の拘束を仮に解くという本来の目的に沿うものとするとともに、仮放免の許否判断の透明性を確保するために、よう、その要件・基準を公開し、法律上の要件も規定することを現在よりも明確なものにすること。

- ② 仮放免とは別に、いわゆる全件收容主義にとらわれることなく、新たな收容代替措置、例えば、被退去強制者について、直ちに送還することが出国できないことにやむを得ない事情がある場合であって、收容施設外で起居させることとしても確実に「その者が逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由が認められないとき」など逃亡防止や出頭確保を図ることができるときは、收容を解く措置をについて、導入の可否を検討すること。

イ 仮放免及び上記措置の不許可理由の告知の実施

上記①・②につき、不許可の理由の告知を法律上義務付けること。

ウ 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設

- ① 仮放免された者が定められた条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由なく出頭しない行為に対する罰則の創設を検討すること。
- ② 收容代替措置を導入する場合、罰則を含む実効的な逃亡防止措置等についても併せて検討すること。

←上記は削除すべきである。

收容仮放免の適正な運用によって、現状が大きく変わることが期待されるのであり、立法事実として想定している現在の事態を前提にすることはかえって適正な制度設計とはならないと考える。

仮放免された者等による逃亡に処罰を加えるのであれば、より收容の要件及び仮放免の要件を刑事訴訟法的に明確に定めて、第三者機関の審査を経ることは不可欠である。

現状においても仮放免保証金の没収制度及び身元保証制度がとられており、これ以上の刑罰は不要である。

以上



## 入管収容施設内の死亡事案一覧

	発生年月	場所	当事者	理由
1	2007年2月	東京入国管理局	ガーナ人男性（50代）	肺炎
2	2008年1月	西日本入国管理センター（廃止）	インド人男性（20代）	縊死（自殺）
3	2009年3月	東京入国管理局	中国人男性（30代）	縊死（自殺）
4	2010年2月	東日本入国管理センター	ブラジル人男性（20代）	非定型縊死（自殺）
5	2010年4月	東日本入国管理センター	韓国人男性（40代）	縊死（自殺）
6	2010年4月	東京入国管理局	フィリピン人女性（50代）	不詳
7	2010年12月	東京入国管理局	フィリピン人女性（50代）	急性心筋梗塞
8	2013年10月	東京入国管理局	ミャンマー人男性（50代）	くも膜下出血
9	2014年3月	東日本入国管理センター	イラン人男性（30代）	低酸素性脳症
10	2014年3月	東日本入国管理センター	カメルーン人男性（40代）	病死
11	2014年11月	東京入国管理局	スリランカ人男性（50代）	急性心筋梗塞
12	2017年3月	東日本入国管理センター	ベトナム人男性（40代）	くも膜下出血
13	2018年4月	東日本入国管理センター	インド人男性（30代）	絞頸（自殺）
14	2018年11月	福岡入国管理局	中国人男性（60代）	多臓器不全
15	2019年6月	大村入国管理センター	ナイジェリア男性（40代）	餓死

## 収容期間と医師の処方薬の所持者の比較

施設	2019年6月末				2019年12月4日		
	被収容者 総数	6か月未満	6か月以上	6か月以上の 者の割合	被収容者	処方薬所 持者	所持者割 合
東日本	316	15	<b>301</b>	95.3%	252	242	96.0%
大村	128	18	<b>110</b>	85.9%	74	58	78.4%
東京	425	231	<b>194</b>	45.6%	414	242	58.5%
名古屋	191	147	<b>44</b>	23.0%	180	102	56.7%
大阪	63	33	<b>30</b>	47.6%	87	28	32.2%
横浜	122	122	<b>0</b>	0.0%	119	16	13.4%

※同じ時期の収容期間別の資料と処方薬所持者の数がわかる資料がないため  
暫定的な比較となっている。

## 近時の難民複数回申請について、裁判で難民認定された事例

### ①イラン改宗に関する難民認定義務付け判決（高裁も維持）

本件はイラン人のキリスト教への改宗の事案である。原告は1965年生まれ男性である。改宗だけではなく、反政府行動についても主張。

	難民申請①	難民申請②	訴訟①	訴訟②
2007	短期滞在で入国			
2007.8	申請			
2009.7	不認定			
2009.8	異議申立			
2011.5	異議棄却			
2012.4		申請		
2012.10		不認定	地裁請求棄却	
2013.2		不認定告知		
2013.3		異議申立		
2013.4			高裁控訴棄却	
2013.9			上告棄却	
2018.5		異議棄却		
2018.7				訴訟提起
2019.9.17				不認定処分取消 + 難民認定の義務付け
2020.3.18				高裁、国の控訴棄却（一審維持）

### ②ミャンマーカチンに関する難民認定義務付等判決

本件はミャンマー少数民族カチンの女性であり、カチン民族と国軍との紛争が継続していることも背景に、原告本人の日本での反政府活動や兄が本国で政府批判をしたために暴行を受け、その際に原告の日本での活動にも言及されていたとの手紙が存在し（2008年9月到着、2009年入管提出）、それらから迫害のおそれが認定された事案である。

	難民申請①	難民申請②	難民申請③	訴訟
2000.7	「就学」→「留学」			
2006.3	不法残留で逮捕			
2006.4	申請			
2007.2	不認定・異議申立			
2008.5	異議棄却			
2009.5		申請		
2010.3		不認定		
2010.4		異議申立		
2012.4		異議棄却		
2013.2			申請	
2014.1			不認定	
2014.2			異議申立	
2016.7			異議棄却	
2016.1			異議棄却告知	
2017.4				訴訟提起
2020.3.10				難民不認定処分取消 + 難民認定義務付け + 退令無効確認 + 在留不許可処分無効確認

③スリランカタミル判決

政府軍とタミル・イーラム解放の虎（LTTE）にかかわる内戦状態下の難民性を判断したもの

	難民①	難民②	裁判①	裁判②
2006.9	旅券なく入国			
2006.10	申請			
2006.11	不認定			
2006.12	告知・異議申立			
2007.5	異議却下			
2007.8			訴訟提起（大阪地裁）	
2011.3.30			<b>不認定処分取消判決</b>	
2011.12		不認定・異議申立		
2015.4		異議却下		
2015.8				訴訟提起（東京地裁）
2018.7.5				<b>不認定処分取消判決</b>
2018.12.5				<b>東京高裁 国の控訴棄却 (1審維持)</b>
2019.1	難民認定			