

提言骨子（案）についての意見

1 提言骨子（案）の1の(1)から(3)までについて

退去強制令書の発付を受けた外国人の対応としては、

ア 自費出国の許可を申請して速やかに国外に退去する。

イ 一定の条件が整うまでの間、出国はしないし送還にも応じられないとする。

ウ 我が国における在留を継続することを必要とする事情がある等を理由として、出国はしないし送還にも応じられないとする。

の3つが考えられる。

このうち、アの対応をする外国人については、退去強制令書発付後に新たな事情聴取の機会等を設ける必要はない。

次にイの対応をする外国人については、「一定の条件」がどのようなものであるかを聴取し、その条件が相応の期間内に達成可能である場合には、「出国・退去までの予定・段取り」を明記した文書の提出を求めた上で、収容代替措置を実施するのが相当である。

問題は、ウの対応をする外国人であるが、ウの対応をする外国人については、既に退去強制令書の発付に至るまでの手続において在留の継続を認めるか否かを判断する手続は終了していること、ただし、訴訟を提起して司法の救済を求めることは可能であること、また、難民としての庇護を求めるのであれば、難民の認定の申請を行うことも可能であることなどを、当該外国人の事情に応じて、十分に説明した上で、行政訴訟の提起の意思の有無、難民認定申請の意思の有無等を確認し、さらに、退去強制令書に記載されている送還先が53条3項の各号に掲げる国ではないことを確認した上で、退去強制令書に基づき退去を命ずる退去強制令書発付処分とは別の行政処分をすることとすべきである。

そしてこの命令を受けた外国人は、国外に退去する義務を負うものとし、当該義務の履行を確保するための罰則を新設すべきである。

以上の考え方にに基づき、次のような修正を提案する。

○1の(1)の②の「退去強制令書の発付から相当の期間が経過した場合」の前に「退去強制令書の発付を受けた外国人が自費出国許可を申請することなく」を加える。

○1の(3)の「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、」を「退去強制令書発付後相当の期間が経過しているにもかかわらず、渡航費用の不足以外の理由により自費出国許可を申請しない外国人に対して、行政訴訟提起の意向の有無、難民認定申請の意向の有無及び送還先についての意見を聴取した上で、送還先を確定し、」と

する。

2 提言骨子（案）の1の(4)について

専ら送還の回避を目的とする難民認定申請については、申請権の濫用と一事不再理の2つの観点から対応策を検討すべきである。

まず、申請権の濫用の観点からは、難民認定申請を行って難民として認定されなかった者が、当該申請に係る手続の終了後、相応の期間（例えば、1月程度）が経過する前に行った難民認定申請は、迫害の主体又は迫害の理由を異にする申請である場合を除き、原則として送還停止の効果を有しないものとすべきである。

ただし、例外として、難民の認定をしない処分の基礎となった事実認定に重要な影響を及ぼす証拠で前回の手続中に提出することが不可能であったものを提出して難民認定の申請が行われた場合に限っては、相応の期間が経過していない場合においても、送還停止を命ずることができることとする。そして、この送還停止を命ずるか否かは、前回の手続が一次審であった場合には、法務大臣が、前回の手続が審査請求によるものであった場合には、当該審査請求を担当した難民審査参与員の意見の提出を受けて法務大臣が行うものとする。

また、難民の認定をしない処分の基礎となった事実認定に重要な影響を及ぼす証拠で前回の手続中に提出することが不可能であったものを提出するとして難民の認定の申請が行われた場合には、上記により送還停止を命ずるか否かが確定するまでの間は、暫定的に送還を停止することとする。

ただし、この暫定的な送還停止を行うのは、難民の認定をしない処分の確定後相応の期間を経過していない間に行われた最初の申請に限ることとする。

次に、一事不再理の観点からは、厳密な意味における一事不再理を導入することは困難であるとしても、難民認定手続が終了し難民の認定をしない処分が確定した後は、当該処分の基礎となった事実認定は、当該事実認定を覆すに足りる新たな証拠の存在が当該難民認定手続終了後に判明し、かつ、当該証拠を提出して新たな難民認定申請が行われた場合を除き、その後に行われた難民認定の申請に係る判断において一定の拘束力を有することとすべきである。

専ら送還を回避することを目的として難民認定申請を行う者が存在する原因は、難民認定申請を行った場合に一律に送還が停止されることにあるとしても、その効果を大きなものとしているのは、難民認定手続に長期間を要することにある。

もともと、難民認定手続は、我が国にいる外国人が、難民条約の適用を受けるか否かを確認する手続である。法務大臣は、難民の認定を申請した外国人が提出した資料に基づき、難民調査官による事実の調査の結果を踏まえて、事実認定を行い、当該認定された事実に基づき、当該外国人が、難民条約1条Aの定義に該当する者であって難民条約の適用を受ける者であるか否かを判断し、難民の認定に係る処分を行う。

難民の認定に係る処分を行う上で最も重要な事実は、申請を行った外国人が人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるとの恐怖を有するか否か及びその恐怖を有することが客観的な事情により裏付けられた十分に理由のあるものであるか否かであるが、事実の調査を担当する難民調査官は、これらのことを、申請を行った外国人や関係者のインタビューを行うなどして調査する。また、審査請求においては、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する難民審査参与員が行政不服審査法上の審理員とみなされて、その主宰の下に口頭意見陳述や証拠書類の提出等の手続が行われる。

このような難民認定手続の過程において、特に時間を要するのは、事実認定とそのため
の調査である。

それ故、難民認定手続、特に、収容・送還に関して重要な意味を有する複数回の申請に
基づく難民認定手続の迅速化を実現するためには、事実認定とそのため
の調査を合理化
することが不可欠である
と考える。

ところで、複数回の難民認定申請の理由としては、次のようなことが考えられる。

ア 前回の難民認定手続終了後に生じた事情により、新たな主体・新たな理由による迫害
を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するに至ったとして申請を行
う。

イ 前回の難民認定手続終了後に、前回の判断の基礎となった事実認定を覆すに足りる
証拠の存在が判明したことから、当該証拠を提出して申請を行う。

ウ 同一の主体から同一の理由による迫害を受けるおそれがあるという恐怖を有するこ
とを理由とするが、前回の難民認定手続終了後に当該恐怖を裏付ける新たな事情が生
じたとして申請を行う。

エ 前回と全く同じ内容の申請を繰り返す。

以上のうち、アの場合については、前回とは異なる新たな迫害を受けるおそれについ
ての恐怖を理由とするものである
ので、当然のことながら、新たな調査を行って事実認

定を行う必要がある。

これに対し、イの場合は、前回の事実認定の変更を求めるものであるが、この場合には、全く新たに事実認定をやり直す必要はなく、前回の事実認定を前提に新たに提出された証拠に基づいて、前回の事実認定の変更の要否について調査・検討すれば足りる。

次にウの場合は、前回の事実認定自体に争いがあるのではなく、新たな事情が加わったことを理由として、前回の難民認定の可否に関する判断の変更を求めるものであるので、事実認定に関しては、新たに提起された事情に関して調査を行い、事実認定を行えば足りる。

最後に、エの場合は、本来は不服申立又は行政訴訟を提起すべき場合であり、新たに事実認定を行う必要はないと考える。

以上のことから、難民認定手続において行われた事実認定は、イの場合を除き、同一人物が当該難民認定手続の終了後に行った再度の難民認定の申請に係る難民認定手続においても拘束力を有し、従って、当該事実認定において認定された事実については、特別な理由がない限り、事実の調査等を行わないこととすることが合理的である。

これに対して、イの場合は、前回の難民認定手続において提出された証拠に新たに提出された証拠を加えてどのような事実を認定すべきであるのかについての調査を行い、調査の結果、前回の難民認定手続における事実認定を変更すべきであると判断された場合には、当該事実認定を変更し、その変更された事実認定を基礎として新たに難民認定の可否について判断することとするべきである。

以上の考え方にに基づき、次のような修正を提案する。

- 提言骨子（案）の1の(4)の①の「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、」の次に、「難民の認定の申請を行い難民の認定をしない処分を受けた者が、当該難民の認定をしない処分の確定後、短期間しか経過していないにもかかわらず、同一の主体から同一の理由による迫害を受けるおそれがあるとの恐怖を有することを理由として再度の難民認定申請を行った場合等について、」を加える。
- 提言骨子（案）の1の(4)の①の「ノン・ルフールマン原則の趣旨」を「難民の追放や送還について定める難民条約 32 条及び 33 条の規定の趣旨」とする。
- 提言骨子（案）の1の(4)の②の「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」を「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も従前の難民不認定処分の基礎とされた事実認定に影響を及ぼすべき従前の難民認定申請以後にその存在が判明した新たな証拠の提出もない難民認定申請については、新たな事実認定のための調査を行うことなく、また、従前の難民不認定処分の基礎とされた事実認定に影響を及ぼすべき新たな事情や証拠がある場合においても、事実認定のための調査の対象を、当該新たな事情や証拠に係ることに限ることにより」とする。

(補足)

「従前の難民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」であるが、国外にいる者からの電話等による連絡などの伝聞事実も「新たな事情」に含まれるとすれば、「新たな事情」が全く提起されていない申請は、従来もほとんどないのではないかと思われる。

この点は、従前の送還実施直前に行われた難民認定申請を個別に調査して実態を把握した上で、検討すべきであるが、現段階では、次のように考える。

現状では、難民調査官が、難民認定の可否の判断にも深く関与しているため、特定の申請についての「担当者」的な存在となり、過去に同一人物からの申請が行われたことがあっても、新たな「担当者」として白紙の状態からすべての事実について調査を行い、その結果に基づいて意見を形成している可能性がある。

この場合、2回目以降の申請についても、申請から処分の確定までに1回目の申請の場合と同様の時間がかかることとなり、そのことが、専ら送還回避の目的での難民認定申請が行われる原因の一つになっているように思われる。

そこで、難民認定手続において、法務大臣の難民の認定の可否の判断に関与する者と事実の調査を行う者を明確に分離することを提案する。

すなわち、難民調査官は、難民認定の申請に係る手続に関しては、61条の2の14の規定する事実の調査を行うことが任務とされているのであり、難民認定申請に関して、難民調査官は、事実の調査のみを行うこととし、難民認定の可否の判断には関与しないこととする。

そして、複数回の申請が行われた場合は、2回目以降の案件を担当する難民調査官は、法務大臣又は難民認定の可否の判断に関与する者からの特別な求めがある場合を除き、新たに提出された証拠又は新たに提起された事情に係る事柄に限って事実の調査をすることとする。

その上で、複数回の申請が行われた場合の 2 回目以降の難民の認定の可否の判断は、可能な限り前回の難民認定手続において認定の可否に係る判断に関与した者が担当して、前回の申請に際して行われた事実認定を前提に、新たな証拠の提出により当該事実認定に変更すべき点がある場合は、その変更後の事実認定に基づき、また、前回の難民認定手続の終了後に生じた新たな事情の存在が提起されている場合には、当該事情に係る事実認定に基づき又は当該事情に係る事実認定を加えて行うこととする。

このように、事実の調査を行う者と難民の認定の可否に関する判断を行う者を分離することによって、難民認定手続の迅速化に資するとともに、難民認定手続の公正性をより担保できるものとする。結論を考えながらの調査では、結論に適合する方向で行ったのではないかとの疑問をもたれる可能性もあると考えるからである

3 提言骨子（案）の 2 の(3)等について

我が国は、経済・社会の活力を維持し・発展させるとの政策的観点から、専門的・技術的分野で就労することを目的とする外国人は積極的に受け入れるが、それ以外の分野で就労することを目的とする外国人は、原則として受け入れないとの方針を堅持している。ただ、非専門的技術的分野で就労することを目的とする外国人であっても技能実習生の受入れは行っている。また、平成 30 年の改正で「特定技能」の在留資格を新設し、技能就労者の受入れ範囲を拡大した。

退去強制事由は、我が国の政策として我が国が在留を認めるべきではないと考える外国人を列挙したものであるが、不法滞在の場合は、在留資格制度の実効性を確保することに主眼があるとする。

実際にも、不法滞在により退去を強制される者は、その者が我が国において行おうとする活動が上記の方針に合致しないために、在留資格を取得できないことから不法滞在をした者がほとんどである。

しかし、不法滞在をした外国人であっても、その後、何らかの資格を取得しあるいは経験を積むなどして在留資格認定の要件に適合した場合には、上記の政策の観点のみからは、その在留を認めることに問題はないと言える。

それ故、例えば、一定の試験に合格する等して「特定技能」の在留資格を取得することが可能となった者については、特別な事情がない限り、通常より早期に上陸・在留を可能とすることが考えられる。さらに、我が国において短期間（例えば、1 年以内）技能実習を受ければ、「特定技能 1 号」を取得することが可能となると考えられる者については、

収容代替措置により技能実習を受けることを可能とすることも考えられるのではないだろうか。

そこで、2の(3)のアの②及び1の(2)の②について、次のような修正を提案する。

○2の(3)のアの②の「直ちに出国できないことにやむを得ない事情がある場合」の次に

「又は一定期間の在留により在留資格の取得が可能となると見込まれる場合」を加える。

○1の(2)の②の末尾に、「また、この制度では、退去強制を受けたことに基づき上陸拒否事由に該当することを除いて入管法7条1項の上陸のための条件に適合することとなった場合にも、上陸拒否の特例として早期の上陸・在留を可能とすること」を加える。