

提言についての意見

2020年6月9日

弁護士 宮崎 真

提言案について、当職の意見は次のとおりである。

一 提言について

1 (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(30ページ)

現状の難民認定制度の質について議論が残っており、また難民申請者に関しての事実整理が不十分な中で、難民申請が義務や罰則で難民認定制度の利用ができなくなることがないようにすべきである。また、「送還が停止される難民認定申請者」とすると、送還停止効の例外として検討されているところの一部の複数回申請者も命令と罰則が科されることとなってしまう。ノンフルマン原則の遵守のため、もともとの難民認定の適正性が確保されていない中で送還停止効の例外の創設は原則すべきではないとの立場から、「送還が停止される」という文言は削除すべきと考える。そうでないとしても、修正前の「送還を停止すべき難民認定申請者」という表現に改めるべきである。

「このような命令制度の創設を検討するに当たっては、送還が停止される難民認定申請者に義務が課されたり、罰則が科されたりすることがないことを明確に規定するほか」

2 難民認定申請に対処するための運用上又は法整備の処置(35ページ)

提言①ないし提言③を次のとおり改められたい。

提言①

「例えば、明らかに難民条約上の迫害事由に該当しない等庇護を必要とする事情もなく、かつ、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ような事情のない再度の難民認定申請者について、速やかに送還を可能とするような方策を検討すること。」

提言②

「初回申請において面接を行う場合には」を「初回申請の面接では」に修文する。(文章を分割したため、流れが悪くなっており、現在の文章の整理が必要である。)

提言③

「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並びに現状の把握及びそれに基づく改善を踏まえた施策を合わせて実施すること。」

3 「2 収容の在り方（2）」（48ページ）について

①の部分はプライバシーの対する配慮のみから、居室等入管施設の環境整備を進めるわけではないから、次の文言の加入を希望する。

「プライバシー等の人権に対する適切な配慮」

4 「2 収容の在り方（3） 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」（52ページ）について 次のような修正を提案する。

収容は国際的に最後の手段と位置付けられており（国際移住グローバルコンパクト等参照）、送還目的での最小限の人権制約が問題になる場面であり、収容を前提とする考え方は妥当性に欠ける。退去強制令書被発付者にも、未成年者、収容しなくても送還に差し支えない者等収容の必要が全くない類型が存在する。

また、収容代替措置は、保証人等については、1つの選択肢にすぎず、来日した外国人に知人等がいないことも少なくなく、現在の保証人はボランティアが多数含まれている。国際的にみても多くの国が費用等を負担しているものである。

収容代替措置が収容を上回る場面が少なからず存在することについては、UNHCR 提出のメモ（UNHCR オプションペーパー1 子どもと家族のためのケアと収容代替措置にまつわる政府のためのオプション（2015 [2019 年改訂版]）P18 よりはじまるもの）、庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン等により情報提供もされている。

「収容令書・退去強制令書の発付後から送還時まで収容することが原則とされる現在の制度を改め、仮放免とは別に、新たな収容代替措置、すなわち例えば、生活状況の把握及び生活手段の確保を前提として、被退去強制者について、現実の身柄拘束の代わりに、保証人等の責任と負担の下で、送還の実施を担保するために逃亡防止や出頭確保を図り、かつ、違法な就労を防止しつつ、収容施設外で起居するものとすることを認める措

置の導入を検討すること。」

二 提言への追加について

「3 本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見」（58ページ。以下「主な意見」という）に記載されている「退去強制手続において、外国人に本邦から退去することを義務付け、その義務付けに違反した場合の罰則を設けるのであれば、外国人の人権を保障するための手続上の権利を、バランスを取りながら、考慮いただきたい。」とする部分（同59ページ）については、同罰則には反対であるが、万一導入される場合には本意見に沿ってなされるべきであるから、「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」（30ページ）の提言の中で記載するべきである。

なお、国連恣意的拘禁に関するワーキンググループも、「非正規滞在（訳注：原文 irregular migration。不退去を含むと思われる）の罰則の対象とすることは、国家が領域を保護し非正規移動の流れを規制する上での正当な利益を保護する目的を超え、均衡性・比例性を欠くものである。」等と度々指摘しているところである。（国連人権理事会第13回会合に向けた国連恣意的拘禁に関するワーキンググループ[作業部会]レポート2010 A/HRC/13/30 [18 January 2010]第58段落）。

三 次の記載を希望する。

1 難民認定申請に関する検討の提言①の部分（36ページ）

① 現在の難民認定申請について、数や国籍は開示されたものの、日本では難民認定数0、諸外国では数十%と極端な乖離が存在するから、十分な事案分析を行うことが不可欠であり、それを踏まえて難民認定制度の質を高めることが望まれるから、本来難民が送還されて生命身体の危険が及ばないよう専門部会を設けて慎重な制度設計が議論されるべきである。

② 難民認定手続は、難民のみを扱うわけではなく、国内的または国際的な人道上の配慮を要する者（53条3項所定の拷問禁止条約、強制失踪保護条約や自由権規約等のノンルフールマン原則対象者を含む）を庇護の範疇で取り込んでいるから、この点についても送還停止効の例外を設けるにあたっては、人道上の配慮に欠けることがないようにするべきである。

2 本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見（58ページ）

① 在留に関する議論は国民的なコンセンサスも必要で、情報も議論も公開して行うことが望ましい。本専門部会に対し、多くの情報が開示され、

議事が公開されたことは望ましい方向であり、今後も継続されたい。

- ② 退去強制手続の迅速化について、不安定な期間による失職などの生活基盤の喪失、精神的ストレスによる健康の悪化などの影響も十分考慮し、この点も含めて検討されたい。
- ③ いわゆる「送還忌避者」の中には、日本生まれ、または日本育ち、日系等の多くの子どもが含まれており、児童福祉法（特に児童の権利と明記した2016年改正後の第1条参照）、児童の権利条約などに従い、在留特別許可においても、養育される対象という点を超えて、個人として取り扱われるべきである。また、成人した場合にあっても、日本で生育したケースについては同様に配慮されるべきである。

（参考）

児童福祉法1条

全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

児童の権利条約2条1項

締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。

- ④ 日本の出入国管理において、被退去強制者に加えて、各入管職員、ボランティア、弁護士、行政書士等が関わり支えているところであり、できる限りすべてが協力し合える無理が来ない制度設計をするべきである。また日弁連の2020年3月18日付月収容・送還の在り方に関する意見書をはじめ、各方面からも様々な意見が示されているところであり、それらも踏まえ検討をされたい。

四 字句の修正等

- ① 24ページ下から4行目「真に」を提言本文に合わせて削除する。
- ② 33ページに、次のように挿入する。

● 罰則を創設すれば、上記の訴訟や再審情願等の手続を代理し、又は準備している弁護士や行政書士、食糧を提供した者、賃貸借で部屋を提供する者など支援者、家族等が共犯とされるおそれがあり、弁護士等の活動を著しく萎縮させ、狭めることとなる。

- ③ 37ページ下から10行目を次のように改められたい。
「現在行われている振分けによる迅速手続の運用上の措置の改善（難民条約上の難民の定義に明らかに該当しない事情を）」
- ③ 39ページ10行目を次のように改められたい。
他方で、収容・送還に関する方策を採る際には、難民認定制度の国際的な動向に留意しつつ、庇護を要する者を適切に保護するための制度・運用の改善を検討すべきである旨の意見や、「出入国管理及び難民認定法に定める諸手続に携わる際の運用や解釈に当たっては、難民関連の諸条約に関する国連難民高等弁務官事務所の解釈や勧告等を十分尊重する」旨の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(平成16年4月15日参議院法務委員会)を尊重するとの法律上の解釈規定を整備すべきである旨の意見、難民該当性に係る認定基準を明確化して公表すべきである旨の意見も示された。
- ④ 44ページ2行目に次の点を加えられたい。
「これを定めるべきであるという立場の委員からは、日弁連の大村入国管理センターにおける長期収容に関する人権救済申立事件（勧告）が示されたうえ、」
- ⑤ 53ページの下記の記載を、その趣旨から見て、46ページの意見の部分に変更されたい。
仮放免の運用に関し、行政訴訟の機会をより適切に確保する観点から、仮放免の許否の判断については、標準処理期間を定め、速やかに行うことが望ましいとの指摘があったことを付言する。
- ⑥ 59ページ四つ目の箇条書きを次のように改められたい。
「世界各国において、感染症対策としての収容からの解放という問題が浮上しており、国際機関からの諸勧告等において、収容代替措置の重要性や在留の正規化に向けた取組の必要性が説かれているほか、多くの先進国でも実際にほとんどの収容者を解放したり、非正規の者に一時的に一律に在留資格を与えるなどの取り組みが広がっている。コロナについては今後第二波第三波が危惧されているところ、こういった措置も長引く可能性がある。解放の例としては、スペインでは全員の解放が5月上旬の時点で完了し、在留資格付与についてはポルトガルが非正規の者に一律に在留資格を与えている。
以上