

収容・送還に関する専門部会 第10回会合会議録

令和2年6月15日（月）
午前10時～午後0時
法曹会館・高砂の間

出席者（敬称略）

- 収容・送還に関する専門部会
安富部会長，明石委員（※），大橋委員，川村委員，高橋委員，高宅委員，寺脇委員，野口委員（※），宮崎委員，柳瀬委員
- 出入国在留管理庁
佐々木長官，高嶋次長，佐藤審議官（※），石岡出入国管理部長（※），東山総務課長（※），磯部審判課長，岡本警備課長，片山参事官，本針難民認定室長，林警備調整官
- オブザーバー
国連難民高等弁務官事務所駐日事務所 川内副代表（※）

（注）氏名の後ろに（※）を付した委員及びオブザーバー等は，オンラインにより参加したもの。

事務局 本日も御多忙のところお集まりいただきまして，誠にありがとうございます。お時間となりましたので，ただいまから「収容・送還に関する専門部会」第10回会合を始めさせていただきます。本日の会合も現在の状況に鑑みまして，オンライン会議システムを用いた開催とさせていただきます。本日も皆様御出席いただいておりますが，会場には安富部会長，大橋委員，川村委員，高橋委員，高宅委員，寺脇委員，宮崎委員，柳瀬委員にお越しいただいております。それから，オンラインで明石委員，野口委員，UNHCR川内様に御参加いただいております。では，部会長，お願いいたします。

安富部会長 それでは，「収容・送還に関する専門部会」第10回会合を始めたいと思います。このような時勢でございますけれども，本日もお集まりいただきましてありがとうございます。また，オンラインでの参加もありがとうございます。

本日は、前回お話をさせていただいたとおりでございますが、本専門部会の報告書の取りまとめの議論を進めてまいりたいと思いますので、皆様どうぞ御協力のほどをよろしくお願い申し上げます。

まず、事務局から本日の資料について御説明をお願いします。

事務局 本日資料2としてお配りした報告書案の修正版に至る経過を御説明させていただきます。

まず、6月5日に、前回会合における議論等を踏まえて修正案を皆様にお送りしました。これに対しましては、川村委員、高宅委員、宮崎委員、UNHCR様から御意見がありました。これら御意見等を踏まえまして、6月12日に再度の修正案を委員の皆様方にお送りしたところでございますが、その内容につきまして、宮崎委員から6月13日付けで御意見の提出がありました。また、寺脇委員からも御意見の提出がありました。

宮崎委員の御意見のうち、検討部分の修正を求める点につきましては、委員の御意見の摘示をより適切、明確に行うことを求める趣旨であったことから、本日席上にお配りした報告書案の修正版にその内容を反映することとしております。一方、提言部分の修正を求める点につきましては、宮崎委員と寺脇委員から御意見がありまして、正に部会全体としての提言内容に関わるものであることから、この場で御議論いただいた上で提言の修正の可否や内容等を皆様にお諮りすることとしております。

では、部会長、進行をよろしく願いいたします。

安富部会長 ありがとうございます。

まず、資料2の報告書案の修正版に基づきまして、取りまとめの議論を進めてまいりたいと思います。

報告書案の修正版につきましては、委員の皆様御意見を可能な限り反映させていただいておりますが、提言部分の内容に関しまして、宮崎委員、それから寺脇委員から御意見を頂戴しております。

まず、資料2の報告書案51ページを御覧いただきたいと思います。その②のところ、収容代替措置に関する提言案から始めさせていただきたいと思います。宮崎委員から、6月13日付けの意見書の1ページ、「一の1『2 収容の在り方』」の部分に修文の御提案がございます。それとは別に6月15日付けで寺脇委員から、報告書案一部修正の御提案ということで、2のところ、青字と赤字で修文案を御提出いただいているものでございます。

そこで、修文案につきまして、何か宮崎委員から補足的に御説明いただく点はございますか。

宮崎委員 6月13日付けの意見書についてですが、私は「すなわち」と直していますが、皆さんは「すなわち」に直していなくて「例えば」なので、そこは「例えば」が良いと思います。

このところで恐らく差が出てしまうところが、誰が責任を持ってやるかというところだと思うのですが、まず、私の発想方法を申し上げておくと、収容しないものと、ソフトな人権侵害である収容代替措置、ハードな人権侵害である収容という形で、どちらかという収容代替措置は収容から落ちてくるものではなくて、収容と収容代替措置は選択的なオプションであると思っているところをお伝えした上で、更に今の新型コロナウイルス感染症の状況を見ていくと、集団房のような形になっている収容状況があるのですけれども、それが単独になるということで、今、収容代替措置という選択肢の幅はかなり広く議論されなければいけないのではないかという発想があります。ですので、今の段階で外へ出すときにおいて、どういった収容代替措置を採るかという議論をしないといけないと思うのですけれども、議論をした上で、更に誰が負担するかという形で考えるべきなので、今の形で保証人等の責任と負担というのではなくて、更に広い選択肢が持てるような形の議論を残しておくべきだということで提案をさせていただきたいと思います。

安 富 部 会 長 宮崎委員の修正案の御提言の趣旨、意図はよろしいでしょうか。

では、寺脇委員からも意見書を頂戴しておりますので、御説明いただけますでしょうか。

寺 脇 委 員 私が一枚紙で意見書を出させていただいた理由をお話し申し上げます。先ほど宮崎委員から、「すなわち」を「例えば」でよろしいじゃないですかというお言葉があったので、私も「例えば」に戻した理由を説明しようかと思ったのですけれども、必要ないかと思います。新たな収容代替措置について、詳しい議論が余りできていないということは正直なところだと思いますので、そういう意味では、「すなわち」と書くよりは、やはり、「例えば」ということだろうということで、「例えば」にしております。

それから、「保証人等の責任と負担の下で」というところは、私の記憶では、これは罰則導入の議論の際に、高橋委員から、刑事罰を科すことは仮放免制度が適切に運用されることを確保するために必要であるという背景でもって、人的保証によって仮放免制度が機能することが大切だというお考えを御披露されたという記憶があり、そういう意味では保証人ということになると考えております。また、仮放免された外国人は、そのままでは生活できないわけですから、誰かに頼らざるを得ないという意味では、保証人等ということになるのだろうということで、本来であれば「保証人等の責任と負担の下で」を残す方が良くとも思うのですが、様々な議論の中で、宮崎委員の御提案を見せていただいた結果、「生活状況の把握及び生活手段の確保を前提として」というのをいかしながら、そういう趣旨を残すとすれば、こういう形で書き換えてはいかかということで御提案をさせていただいたわけでございます。

それで、ここで保証人等と言う代わりに「第三者」と書いております。「第三者」というのは、これは個人や団体もあれば、更には国もあり、様々な選択

肢があるだろうということで、「第三者」と書いております。

「違法な就労を防止しつつ」という部分は削っておりますけれども、これは認めるということではなくて、外に何も無い状態で仮放免で出されれば、仮放免者は就労しないと生活できないわけですから、そういうことにならないように、やはり様々な措置が講じられるのであろうと、その選択肢というのは、これから事務局の方でも考えられるのだらうとも思いまして、このように御提言させていただきました。

高橋委員 今、両先生の御意見をお伺いしております、私がこの議論の過程で申し上げましたところでは、現状の仮放免の際に、保証人と呼ぶのが適切なのかどうか分かりませんが、そういう役回りをなされている方がいらっしゃるということです。そういう人たちの、真に保証人と呼ぶにふさわしいような効果が上がっているかどうかということで、まず検証が必要であらうと思いました。ソフトな管理の在り方を考えたときに、広い意味での人的保証のようなものは重要なオプションになるだろうということでお話をさせていただいたのです。

現在の制度と比較して議論がしやすいという意味では、「保証人」という言葉を残した文言の方が取っかかりはいいのではないかと思いますけれども、御議論をお伺いしておりますと、多様な可能性があるだろうということでございましたので、「第三者」という形で広く受けて、あとの中身は、ここでリジットに固めるという方向ではなくて、オープンに議論していただくという形に持っていった方が良いという印象を持ちました。

併せて、「違法な就労を防止しつつ」という文言の部分ですけれども、これはやはり対象者の属性を考えたときには提言に残しておくべきなのではないだろうかと思います。議論の過程で「違法な就労を防止しつつ」という文言が削られた経過がもし明らかになるようなことになると、意図的に外したのかどうかということもやはり何か議論の対象になりそうな感じがいたしますので、ここは当たり前かもしれませんが、違法な就労に及ぶことはやはり避けなければいけないという前提なのだという事は、政策の中身を考える上でも、議論の前提に置いていただきたいと思いますので、この文言は提言に残すべきではないかと思います。

川村委員 結論から申し上げますと、私は寺脇委員の修文に賛成でございまして、その理由を幾つか述べさせていただきます。

まず、「違法な就労を防止しつつ」という文言につきましては、寺脇委員と高橋委員が述べられたことに、私も賛成でございまして、これは提言に残すべきであらうと思っております。

それから、本専門部会で行った収容代替措置の議論の経緯を少し思い返してみると、いろいろなフェーズがあったかと思います。その上で、私自身がこの措置について発言を始めた経緯は二つあります。

まず、現行の住居確保措置の運用方法が応用できるのではないかと考えたこ

とが一つです。次に、大村センターを見学させていただいた際に、なぜこのような自損行為や暴力行為が多発するのだろうかという御議論を職員の方々とさせていただいたときに、収容中、何もすることがないことが考えられるとのことでしたので、これをどうにかする必要があるとの思いからでした。

また、収容期間を短くするためにどういった策があるのだろうか、非常にフランクにお話を伺いました。そうしたことを通じて、例えば、畑仕事をしてみて、収穫物を地域で分かち合い、それで自分の嗜好物のようなものくらいは購入できるようにすると、気晴らしにもなり、発想も前向きになるのではないかなどと考え、現在の収容施設の閉塞した空間から違った形にした方が人間的にも安定するだろうと思いました。どちらの措置も同じように速やかに送還等の退去強制手続等に従っていただかなければならない暫定的なものだけでも、収容期間をどう過ごすのかという発想から、私は御提案をしたことを思い返したわけです。

そうしますと、収容代替措置において、自活可能な就労を認めると、目的外就労の呼び水になるのではないかという御批判が来るような制度ではまずいと思うので、第三者なり、特別の機関がきちんとその生活を見守ること、そうした体制の中で、幾ばくかの気晴らしにつながるようなことをできるようにし、自分の嗜好物などが購入可能な程度の少しの就労にとどめ、自分の新しい生活を早く始められるように帰っていただく、あるいは次のステップに進んでいただくという程度に限定する必要があると思います。そうしたことから、やはり私も「保証人等の責任と負担」は残してもいいとは思いました。そして、必ず収容代替措置に携わる第三者と政府側で協議をして合意文書を作り、その中で、その方々の責任や負担はどうか明記する、最終的にはこの措置の責任は政府に帰ってくるわけですけれども、政府の仕事と一緒に担っていただくわけですから、やはりきちんと責任を持ってやってくださいということをはっきりとさせるべきだと思っております。御提案があって、この文言を削るのは、第三者の責任や負担を軽くするというわけではなくて、きちんと責任を持ってやるということは文書でもって交わして、分担ははっきりさせるべきだと思いつつ、こうした話は、提言とはフェーズが違う話のようにも思えましたので、寺協委員の修文を支持したいと考えたところです。

大 橋 委 員 基本的には寺協委員と高橋委員の御意見に賛成ですけれども、文章をどのようにつなげるかは別として、「保証人等の責任と負担」という文言、ここでの負担は別の支援等の方に入るかもしれませんが、「保証人等の責任」という文言をやはり提言の中に入れた方がいいのではないかという意見です。

高 宅 委 員 一つ言えることは、収容代替措置という限りは、いわゆる仮放免、つまり、保証人に厳格な逃走防止といった義務を課している現在の制度とは違わなければ意味がないと思います。そういう意味では、多様な方法があるべきであるということ、正にそのとおりだと思います。その上で、第三者の支援又は補助、

これはやはり、今まで不法就労をしていた、あるいは劣悪な労働条件で働いていた人たちが変わるわけですので、そこにはやはり第三者の支援がなければ、また元の木阿弥になってしまう。そういう意味では、やはり第三者の支援又は補助が必要だと思います。第三者と言ってもいろいろな人がいると思いますが、基本的には雇用者がある程度責任を持ってもらわないと、少なくとも労働条件の違反等がないように保証してもらわないと困ると考えております。そういう意味で、寺脇委員の修文で良いと思っております。

柳 瀬 委 員 私も寺脇先生の修文を支持いたしますけれども、やはり「保証人等の責任」という文言を提言に入れるべきかどうかは、ずっと迷っています。今までも保証人の方の責任というのはそれなりにありながら、逃亡してしまうというケースがとても多く、それが具体的にどうなっているのかということをいつも感じていました。そういう逃亡を少しでも抑えることも考えなくてはならないと思うので、「保証人等の責任」という文言を提言から外してしまうのが果たして良いことなのかと思うと、やはり提言として入れておいた方が良いのではないかと思います。その他の文章は、そのまま提言として入れていただきたいと思っております。

宮 崎 委 員 寺脇先生のお話も伺い、支援のところの第三者という文言がかなり幅広く、国も含めたところで総合的に今後の検討に入るということであれば、私も寺脇先生の意見で賛成をさせていただこうと思っております。ですので、保証人と言っても本当にいろいろな形もあると思えますし、収容代替措置だけで言えば、今までの仮放免とは違うものを想定されているのだらうと思うので、ここのところは今後、より良い議論をされて、より良い制度ができると良いと思っておりますので、意見としては、私のお出しした意見書ではなく、寺脇先生の意見書で御検討いただければ良いと思っております。

安 富 部 会 長 入管庁として、仮に収容代替措置を設けるとして、実際に、例示的に、このような方向で仮に制度設計していくことになると思うとどのようになるのでしょうか。つまり、専門部会としての提言を入管庁としてどのように受け止めておられるのかと、少し気になる場所でもあるので、入管庁からお話いただけますか。

片 山 参 事 官 まず、前提といたしまして、本専門部会における御議論がまだ継続中ですので、事務局としては、検討中の提言案について、基本的に意見や評価を申し述べる立場ではないことは御理解いただければと思います。

その上で、立案を担当する事務局といたしましては、収容代替措置に関する現在の提言案につきまして、どのような提言案であったとしても、御提言を頂いた後は、その御提言の内容や本専門部会における御議論、特に、本日の会合でも被収容者の逃亡の防止や違法な就労の防止等に関して御意見が示されまし

たが、そのような御議論や御意見を十分に踏まえ、諸外国の制度や取組なども参考にしつつ、適切な制度設計をしていくことになると考えております。

安 富 部 会 長 新たな制度を導入することについて、長官からコメント等がございますか。

佐 々 木 長 官 今、参事官から申しあげましたように、今回收容代替措置の点だけに限らず、いろいろな新しい枠組みを含め、御提言を頂いていると思っております。それぞれの御趣旨を踏まえて、しかるべき段階になりましたら制度設計をしていくことになると思います。特に、收容代替措置につきましては、新しい発想でもあり、管理的な面、それから、支援的な面と幅広い面からいろいろ考えていくことになると思っております。

高 橋 委 員 寺脇委員が出された修文の方は、「生活手段を確保することが可能となることを前提として」と書かれており、この「前提として」の部分に保証人等の責任や負担などが包含されているのではないかと読めます。その一方で、「保証人等の責任と負担の下で」という文言で、第三者的な立場の人が收容代替措置に協力的になることへのハードルが高くなるということも懸念されます。ですので、寺脇委員の修文に私個人としては賛同申し上げます。

安 富 部 会 長 それでは、51ページの「仮放免その他收容の長期化を防止するための措置」の「ア 仮放免の要件・基準、收容代替措置」の【提言】②につきましては、寺脇委員からお示しを頂きました報告案の修正によるものだと思います。念のために私の方から朗読をさせていただきます。「收容令書・退去強制令書の発付後から送還時まで收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、新たな收容代替措置、例えば、第三者の支援又は補助等により、適切に生活状況が把握され、当該外国人が違法な就労に及ぶことなく生活手段を確保することが可能となることを前提として、被退去強制者について、現実の身柄拘束の代わりに、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、收容施設外で起居するものとするを認める措置の導入を検討すること。」以上でございます。よろしゅうございますか。

それでは、この点に関しましてはこのように取り計らわせていただきたいと思います。

引き続きまして、もう一点、宮崎委員から御意見として頂いているのが、6月13日付けの意見書の2ページの「2 処遇部分の提言⑥」というところでございます。報告書案の47ページを御覧いただきたいと思います。47ページの「(2) 被收容者のプライバシーの確保や被收容者に対する医療、被收容者の心情把握・ケアに関する取組等の被收容者の処遇」の【提言】の「⑥ 障がい者等特に配慮が必要な被收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收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、不断に検討、見直しを進めるこ

と。」というのが現在の案でございます。これにつきまして宮崎委員から、障がい者の後に「LGBT」という文言を入れるという御提案を頂いています。この点について、宮崎委員から御説明いただけますか。

宮崎委員 提言の枠内に「女性」といった文言は記載すべきではないと思います。妊婦であれば、特に配慮ということですが、「女性」で特に配慮と書くのは、どちらかという性差別のような形で望ましくないと思います。他方で、「障がい者等」となると、「障がい者」だけで「等」にするのもどうかと思うのと、恐らく、収容の中では、LGBT全般というよりは、トランスジェンダーなどかもしれませんけれども、そういったところの配慮が非常に重要になっていると思われるので、例示としてはそういった文言を追記したらどうでしょうかという御提案です。

安富部会長 入管庁におかれては、今のお話にあった障がい者の方やLGBTの方を処遇する上ではいろいろと御苦労もあろうかと思しますので、現状を踏まえて、今の宮崎委員の修正案についてどのようにお考えでしょうか。

岡本警備課長 御提言の内容そのものについて御意見を申し上げるわけではございませんが、現状として被収容者の処遇をどのようにやっているのかということをお知らせします。

被収容者の処遇は法令の規定により、被収容者の人権を尊重し、適正に行うものとされており、そのような観点から、被収容者の方の障がい、あるいは性別、性差といった事柄につきましても、適切な配慮が必要であると考えております。現行の被収容者処遇規則上も、例えば女性の被収容者については、身体、衣類の検査等は同性の入国警備官が行わなければならない、それ以外の処遇も同性の入国警備官に行わせるように努めなければならないと規定されているところでございます。

御指摘のLGBTの方々でございますが、様々な場合があろうかと思しますので、個別の事案に応じて適切な対応に努めることとしております。事案によるのでございますが、例えば、被収容者がトランスジェンダーの方である場合、その方の居室、男子収容区域と女子収容区域のどちらに入らせていただくかといったことにつきましては、収容施設の実情や本人の特性、あるいは御意向を踏まえつつ、被収容者への配慮などを総合的に判断した上で個別に定めるという運用をしております。

川村委員 LGBTの議論と少し外れてしまうのですが、最後の報告書案のところ「女性」という文言が提言から削除されました。その前の報告書案の段階では、提言に「女性」という文言が入っていたので、議論なしに「女性」という文言が提言から削除されたを受け止めております。女性に対しては女性の警備官が当たる、居室部分も変えるなど、様々な工夫が既になされているところで

はありながら、国会でも女性のプライバシーが問題になり、最近でも東京局での女性の被収容者に対する対応を男性警備官が行っているなどの報道も見受けられておまして、「女性」という文言を提言から削除して「LGBT」という文言を提言に入れるということになりますと、まず「女性」という文言を提言から削除したことはどういう経緯なのか、そこを教えていただきたいです。

岡本警備課長 重ねて申しますが、事務局として提言案の内容について御意見を申し上げる立場にはないのでございますが、この例示部分につきましては、先ほど宮崎委員からも御指摘がありましたように、あるいは私から御説明申し上げましたように、個々の方々の事情によって様々な状況がございますので、一定のカテゴリの方を例示するということが必ずしも適切なかどうかという問題もございまして、そういう観点から、例示をするかどうかも含めて、この文案については様々な議論があることを踏まえる必要があると認識しております。

安富部会長 今回の御説明を伺っていると、特に配慮が必要な被収容者の方は、例えば性別や年齢、それから、先ほどから問題になっている、いわゆるLGBT、性的マイノリティーの方が特に配慮が必要な被収容者に該当するかと思いますが、これはむしろ例示的に挙げることでかえって混乱を生じる可能性もあるので、私からの御提案としてですが、「障がい者等」を削除する、そして、宮崎委員の御提案も貴重な御提案だと思っておりますので、49ページのカの「提言⑥について」のところで、「障がい者等」という文言がありますけれども、提言枠内では削除されましたので、この部分に、女性やLGBTの方々、あるいはその他、いろいろな方がいらっしゃると思うので、少しここで説明をするという形にして、提言本文では、この「障がい者等」を削除するという方が適当ではないかと思うのですが、皆さん、いかがでございましょうか。

委員全員で、提言の「障がい者等」を削除するという事で御了解を頂きましたので、そのような形で進めさせていただきたいと思っております。

野口委員 御提案に賛成です。最初の提言のところは今、安富部会長がおっしゃられたように、「収容に当たり、特に配慮が必要な被収容者」と書くのが恐らく、シンプルな文章だと思います。

その上で、LGBTの問題を性別でくくっていいのかについては、私は専門家ではないのでよく分からないのですが、「女性やLGBTの方、若しくは障がい者」と記載するのではなくて、一案ですけれども、検討部分は、例えば、「性別や障がいなどを理由として、収容に当たり、特に配慮が必要な」と記載すると、人を指すのではなくて、配慮しなければいけない要素で整理をしていくという書き方もあると感じたというコメントです。

安富部会長 分かりました。検討部分の文案に関しましては協議させていただきたいと思っております。

一通り御意見も頂いたところでございますので、報告書の内容につきましては、本日の議論で御了承いただいたと承知しているところでございます。細かな修文につきましては、部会長であります私に御一任いただくということでもよろしゅうございましょうか。

それでは、報告書につきまして、今後の予定でございますが、今月末に予定されております第7次出入国管理政策懇談会におきまして、私から御報告をさせていただきます。細かいところの修文は事務局と私の方でさせていただきますが、本日御検討いただきました内容で確定させて、政策懇談会に御報告するというところでございます。そこで了承が得られましたら、7月中に法務大臣への報告を予定しているところでございます。

いろいろと御意見いただきまして、提言をまとめることができました。ありがとうございます。

本日、これが本専門部会の会合におきまして最終回となりますことから、委員の皆様からお一人ずつ、本専門部会に関しまして、印象又は感想をお述べいただければ幸いです。

明 石 委 員 本日、会場に直接伺うことができなかつた非礼をまずおわび申し上げます。専門部会長の安富先生をはじめ、委員の先生方、オブザーバーのUNHCR川内様、そして多大な御尽力により本専門部会の運営の労を取っていただいた事務局の関係各位に心より感謝申し上げます。とりわけ今年は3月頃から新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響が大きく出まして、御苦労は相当なものだったと察しております。

個人的な所感を申し上げますと、本専門部会は私にとって非常に重いものでありました。三つぐらいありまして、まず、テーマそれ自体です。収容、そして送還というテーマに特化して議論することは、第一義的には人間の命と安全について話し合うということであり、同時にこのような状況に向かい合っている入管職員の方々の日々の、こうした機会がなければ想像が及びにくい業務の御苦労、苛烈さを理解するというものでした。私自身、当初この専門部会に出ている、そこまで意識を持っていなかったのですが、このような喫緊かつ深刻な問題であることを自覚して、それをどう解決できるのか、軽減できるのか、今後とも考えてまいりたいと思います。

二つ目ですが、本部会はアジェンダセッティングが非常に難しかったのではないかと常に感じておりました。これまでに何度か似たようなことを申し上げております。つまり、現行の難民認定手続の質、適正さが担保されていることを前提にするのか、しないのか、それによって議論の展開や着地点がおのずと異なるのではないかと思います。この二つの考え方が平行線をたどるのではないかと心配していたのですけれども、一方で収容の長期化を避ける、そして送還を適正に進めるという共通の目的を達成するためにも、在留特別許可を含めた庇護の在り方にまで言及している本報告書案を評価させていただきたいと思っております。

最後、三点目ですが、私自身、本専門部会の中で委員の先生方の専門的な御説明、御見解、さらには入管庁による論点の整理の仕方からは非常に多くのことを学びました。啓発されることが非常に多かったと振り返っている次第です。

大 橋 委 員 最初、専門部会に出席したときに、方向性の全く違う対立した意見が交わされていて、どうなるのかと思っていましたけれども、時間をかけて丁寧に各種意見を酌み取って、穏やかな表現で最終的に的確にまとめていただいた部会長と事務局の職員に対して、敬意とともに、本当に心より感謝申し上げます。ありがとうございました。

一つ、これは意見ではありませんが、提言を実現するためには、やはり職員がかなり必要だろうと思います。ですので、併せて、増員要求をなさるべきではなかろうかと思えます。

川 村 委 員 本専門部会が始まって以来、本日までの間、新型コロナウイルス感染症の感染拡大など大変な状況の中で、また収容・送還という命に関わる重い課題で、難しいこともいろいろありましたけれども、本当に何とかこの喫緊の課題を解決しなければならぬと私も強く思いましたし、委員の方も皆、熱い気持ちで議論に臨まれておられたと思います。また、対立するような難しいところもある中で、何とか方向性を導き出そうと、協力的かつ非常に建設的な議論をすることができたと思います。それは部会長、委員の先生方、事務局の皆様方、オブザーバーのUNHCR駐日事務所副代表、それぞれのお力の結集だと感じておりまして、その中で幾ばくかの任務を果たせたことは大変に有り難いと思っております。本当にありがとうございました。

苦労してここまでまとめた提言ですので、是非実現に向けて良い施策をお願いいたしたく、また、具体的にできるだけ早く効果が見える形でこれが根を下ろして根づいていけば、本当に嬉しく思いますので、どうかこの後もよろしく願います。そして、私も研究その他を通じまして、更に尽力できるように研鑽を積んでいきたいと思っております。

国内の問題ではありますけれども、国際法の観点から、今回の提言は幾つかの新しい点が盛り込まれたということで、これが実現につながっていけば、我が国が、移住を伴う問題において国際社会の中でどういう秩序形成を担うのか、あるいは国内で国民と共に外国人を含め、管轄下にいる全ての人の安全、人権、尊厳といったものをどう扱うのかについて、一歩前進することができる部分が含まれていると思います。また、難民の話、ノン・ルフールマン原則の話は、送還する場合、結果的に我が国が他国での人権侵害に加担してしまわないかどうかという重い話でもあり、そういった観点に立ち、国際社会に目配せをした方針もこの提言の中には含まれていると思います。この提言の趣旨を是非ともお酌み取りいただいて、具体的施策として実現していただければと思っております。

高 橋 委 員 安富部会長をはじめといたしまして、委員の方、オブザーバーの方、事務局の方々には大変お世話になりました。どうもありがとうございました。感謝を申し上げます。

専門外のことに首を突っ込んで、この問題を勉強させていただく中で、非常に困惑したところがございます。それは、送還忌避者という形で当初、対象になっていたと想定される人たちの属性とといいますか、見方がかなり対照的なものがあるということでございました。一方では、かたくなに、また狡猾に送還を免れようとするタイプの人があります。他方では、様々な事情に翻弄されて主権国家のはざままで漂泊しているような方々もいます。どちらにフォーカスを合わせるのかによって議論の要素は大きく異なっていくと思われました。それを一つの政策の中でまとめ上げるということは、これは至難の業であろうと思われました。ですが、結局両方の綱引きで何も決まらないことが最悪なのでであろうと思われましたので、現在できることは何だろうかということから手をつけていって、少なくとも不必要な身柄拘束は解かれるべきだろうという方向に持っていくにはどうしたらいいだろうということが個人的には主たる関心になりました。

恐らく暫定的な性格を、こういう議論というのは免れないと思うのですけれども、今後も議論を続けていただいて、より不利益が少なくなるような体制作りによくの関係者の方々の御尽力をいただければと期待する次第でございます。

本専門部会では非常に多くのことを勉強させていただきました。ありがとうございました。

高 宅 委 員 まず、意見の差の大きい中、うまく取りまとめていただきまして、部会長、ありがとうございました。ほかの委員の方も、ありがとうございました。

私もその議論に参加させていただいたのですが、最後ですので、若干、検証した意見ではないのですが、自由な意見を言わせていただきたいと思えます。問題の根底は、二つの在留特別許可だと思っています。二つの在留特別許可というのは、退去の在留特別許可と難民の在留特別許可、つまり、言葉は同じでも本来対象が違うはずのものが、対象と要件が必ずしも明確に整理されていない。さらに、退去の在留特別許可というのは、少し特異な手続で、いろいろな容疑事実、いわゆる退去強制事由に該当するかどうかを判断する手続の中の最後の段階で突然行われる仕組みになっています。この結果、不服申立て手続がない。そこで、同じ在留特別許可がある難民の手続が、言ってみれば目的外に利用されてしまっているという問題があると思っております。

ということで、この二つの在留特別許可をきちんと整理して、しかも要件を明確化しないと、この問題の完全な解決は難しいと思っております。本専門部会の範囲を越える問題ですので、ここで本当に簡単な感想として申し上げますが、やはり在留特別許可の要件の明確化と、それから、二つの在留特別許可の関係の整理、これが必要だろうと思っております。

それから、もう一つ、これは前に意見書でも出しましたが、難民の問題、こ

こも余り本専門部会で深く入る問題ではないからということで、それ以上は言っていないのですが、難民の手続において難民調査官が事実を調査します。一方、判断に関しては、一次審では法務大臣、異議審では参与員の方を経て法務大臣ということになっていますが、難民調査官は基本的には事実の調査に当たる立場で、その事実の調査の客観性を維持するためには、判断過程に余り難民調査官は関与しない方が良いというのが私の前からの意見です。

そうでないと、どうしても自分の考え方に合わせていろいろ聞いてしまう。そして、その結果、どうも私が見ているところでは、細かいことにとらわれ過ぎていてという問題が生じているのではないかと思います。そこのところが逆に、要件の問題というよりは調査の手法の問題なのですが、疑問を持たれる結果にもなっている。ということで、いわゆる難民調査官というよりは、認定の判断と調査の手続、これを明確に区分し、分離し、整理することが必要だろうと思っております。

この二つの整理が必要だということを、最後に感想的に申し上げさせていただいて、私の発言を終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

寺 脇 委 員 部会長はじめ委員の方には大変お世話になりました、ありがとうございました。私も当初、様々な考え方がある中で、報告書としてまとまるのだろうかと思いつつ、御意見を聞かせていただき、あるいは発言をさせていただきました。ただ、やはり建設的で本当に充実した議論ができて、しかも、入管庁もお忙しい中、できる限りの支援をしてくださって、資料等も御提供いただき、大変感謝しております。ありがとうございました。

まとまった提言でございますけれども、最終的にこれが一日も早くいかされて、外国人のためにも、また入管職員のためにも、良い制度となるように御尽力いただければと思います。どうもありがとうございました。

野 口 委 員 まず、これまでの間、本専門部会に参加をさせていただきまして、本当にありがとうございました。私もとても勉強になることばかりで、委員の方からいろいろとお教を頂きました。本日は最後の会であるにもかかわらず、リモートで参加させていただいて、会場に伺えないことを大変申し訳なく思っておりますが、リモートでなければ参加をできない予定でしたので、無理を言ってこのような形で参加をお許しいただきましたことにお礼を申し上げます。

最後に、委員の方もコメントをお話しされているので、一言だけ簡単にお話をさせていただきたいと思っております。提言を受けて、これから必要な制度改革が随時行われていくことになると思われます。もちろんその中には入管法の改正も含まれることになると思っております。個々の現状の問題に対応するための改正というのは随時行っていくことが必要と考えますが、その過程で、日本の入管法の姿、これまで維持されてきた入管制度の在り方を崩さないよう、日本としてはこのような入管制度を持っているという、その形を常に意識して、行政の継続という点にも配慮をされた改正としていただきたいと思います。行政

法学では入管法の制度は非常に分かりづらいついと言われているもので、その一つの原因は、改正が随時行われてきたことにあるという感想を持っておりましたので、法改正に当たって、是非留意をしていただきたいと思います。

入管庁の皆様はこれからが本番で、この分野は制度改革に関する多様な意見が存在する、難しい分野だと思われまふ。いろいろな議論があるところだと思ひますので、制度改革に当たって大変なこともあるだろうと思ひますけれども、どうか本専門部会での提言を受けて、日本の現状が良くなるように動いていくことを、参加した者としては心から願っております。ありがとうございました。

宮崎委員 本当にいろいろ言わせていただいて、各委員からも御意見を伺えて、考える機会となりました。また、入管庁の方々にも本当にいろいろ動いていただき、情報も提供していただいたことについて、非常に感謝しております。皆様から教えていただいたところで更に考えが深まった部分がありました。

三つほど述べさせていただきます。一つはやはり、今の時期が入管にとっての転換期であると思っております。戦後から行ってきた収容制度のこともあったので、古い本も読んでみました。昔からハンストもあり、いろいろあっても制度設計を改善することなく、ここまで来たのだらうと思ひますけれども、今、入国させないといふか、新型コロナウイルス感染症の感染拡大のせいで入国できず、逆に各国が移動を制限する形になり、入管政策そのものが変わってきたという状況にあります。新型コロナウイルス感染症の感染拡大のせいで、集団で処遇するということではなくて、個別処遇も必要になり、昔ではあり得なかつたようなGPSやアプリで人の移動を追いかけるといふような新しい制度も出てくる中で、入管制度そのものが変わっていくだらうと思われるところではあります。ですので、本専門部会での議論といふのは、そういう新しいところがまだ十分反映されていない、反映できないところだと思ひますけれども、この辺りはきれいに追いかけて、良い機会ですので、より良い入管制度を作っただけであればと思ひます。

それから、やはり人に着目したところできちんと対応できると良いと思っております。日本へ来ると外国人又は日本人ということになってしまひますけれども、日本国内は共生が進んでいて、外国人の割合が2%ですし、それ以外に国際結婚している家族など様々なものが出てきています。ですので、外国籍だから外国へ追いつ返せばいいわけではなくて、家族といふものにも着目し、ほかの要素にも着目して、人の移動を考える時期になっていると思ひます。しかも、送還忌避者といふと、送還できないといふ事実に着目し、さらに入管職員の方と対立している構造に見えてしまひますけれども、必ずしもそうではなくて、職員の方々も、外のボランティアで面会をしてしてくれている人たちも、日々の生活のサポートをしてしてくれているほか、生活場所も提供している人たちがいること、あるいはNPOの方々もいるので、うまくその人たちと協調して適正な入管の在り方ができれば良いと思ひました。

また、難民の詳細を本専門部会で議論しないといふことで、一部送還停止を

外すという議論のみがされましたけれども、一生懸命難民のことについて制度を良くしようと努力されている最中だと思います。今回出していただいた資料を見せていただくと、やはり複数回申請に問題があるという形には言われるのですけれども、複数回申請の国の方々を見ると、国際的な基準で言うと、やはりかなり難民として認められている国の方々も多いので、難民認定の仕方についても再度見直していただきたいと思います。

私もこの仕事をやっている、難民の地位が定まらないままで、5年、10年という方もいらっしゃいますけれども、やはり一定のものについて結論を出すに当たって、余り時間をかけ過ぎるのは良くないと思いますし、今回、専門部会の途中でもウェブで会議をできるようになってきましたけれども、いろいろな手段を使って時間を削減することも考えていただきたいと思います。

まだこの先、私は弁護士の立場で、いろいろお話をしていきますが、是非とも良い制度を作っていただきたいと思います。

柳 瀬 委 員 安富先生を始め、委員の皆様には、本当に大変お世話になりました、ありがとうございました。

本専門部会がスタートすると決まったときに、メディアの方、それからNGOの方、NPOの方から、何かすごく厳しいことを決めて罰則をいっぱい作るのでしょうかというお話を頂いて、大変驚いたことがあります。まだ、これから議論をしていくのに、なぜそういう憶測的な発言がいろいろ広まってしまったのかというのは、それまでの収容所の在り方や見え方がそういう意見につながったのかと思って、その度に、そんないきなりすごい罰則を作るための部会ではなく、政策懇談会に提言するための会議ですというお話をしました。

きっと今回の提言が出ることも、いろいろ注目されている方もたくさんおられると思います。また、ちょうど6月20日が難民の日になりますので、タイミング的にも、難民問題と併せてこういったことが議論されると思っております。話合いとしてはとても良い提言をまとめることができたと思っており、感謝しております。

もう一つ、日本政府が2019年4月新たに外国人材の資格「特定技能」を設けました。その少し前に難民認定申請をしている人たちが、「特定技能」の資格が有ったなら、自分もそういう制度にのっとって日本で働きたいという思いのある人たちとがちょうどぶつかっているような状況になっており、日本政府が外国人材にアクセルを踏んでいるのかブレーキを踏んでいるのか分からない状況にあると思います。もちろん難民という資格は全く違いますけれども、それでもそういう状況に置かれてしまっているはざまの人たちを今後どうやって考えたら良いのかということが私自身の課題になっております。

最後に、今回、新型コロナウイルスの問題が起きました。日頃地震などの危機管理はされていると思いますが、感染症対策により、「三密」を回避するために、多くの収容者を仮放免とする結果になっています。今後是非、課題として検討してください。

最後になりましたけれども、被収容者の処遇業務における心身の負担から離職する入管職員が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がこの提言に入っておりますけれども、本当に目に見えない御苦勞を入管職員の方がしていらっしゃることもよく存じ上げておりますので、何とか良い関係が築けるような方向にさせていただきたいと思っております。

本当にどうもありがとうございました。感謝いたします。

安 富 部 会 長 それでは、オブザーバーとして御参加いただきました、UNHCR駐日事務所副代表の川内様、お願いいたします。

川 内 副 代 表 ありがとうございます。このような機会にUNHCRをオブザーバーとして呼んでいただいた安富部会長、委員の方々、事務局の皆様、どうもありがとうございました。また、本日はリモートで失礼させていただきます。

私どもは飽くまで難民の部分に関わるのみという形で参加させていただきましたけれども、私もUNHCR職員として諸外国での勤務もございまして、難民認定、難民保護を考えると、収容・送還の部分は非常に難しいところだと認識しながら勤務してまいりました。ですから、そのような事柄を正面からこのような形で議論する場所を作られたことに、まず敬意を表します。

その上で、提言の中にも盛り込まれておりますけれども、やはり難民保護の部分に関して申し上げますと、特に公正で効率的な難民認定制度の確保を更に進めていくということが重要になってくるのではないかと思います。平成26年の難民認定制度に関する専門部会の提言の実施を進めていくということと同時に、今回の専門部会の提言内容も考慮しつつ、やはりノン・ルフールマン原則をはじめとする国際難民法、あるいは関連の国際人権法の基準を遵守する形で、どのように制度設計をされて運用されていくかというところ、難民の部分に関しては、また別の場で、やはり丁寧に議論をしていくことが望ましいのではないかと考えております。

その文脈で、この報告書の中に、例えば、行政庁の判断の適正性についての第三者によるチェック、あるいは認定基準を明確化する、そして、それを公にすることが記載されているのは大変前向きであると思えます。やはりノン・ルフールマン原則を守れるか、守れないかということは、守られるべき難民が日本国においてきちんと守られるかどうかという、非常に重要なところに関わってきますので、今後も私たちにお手伝いできる場所があれば、是非御協力させていただきたいと思えます。

今回は貴重な場を頂きまして、どうもありがとうございました。

安 富 部 会 長 委員の皆様、本当にいろいろとありがとうございました。

それでは、出入国在留管理庁からも、本専門部会の終了に当たりまして、御

挨拶をいただきたいと思います。

長官、よろしくお願いいたします。

佐々木長官 安富部会長、そして委員の方、そしてオブザーバーの方、半年以上にわたりまして熱心な御議論を頂きまして、本当にありがとうございました。

翻りますと、本テーマは、今の入管70年の歴史の中でも屈指の難しい課題であると考えてございます。それぞれの先生方の御専門、あるいはお立場からの御知見、そして御意見を賜りまして、入管庁といたしましても非常に勉強させていただき、啓発、啓蒙していただいたと考えています。

今後、部会長の最終的なお取りまとめ、親会議での御報告、御協議、そして、法務大臣に御報告を頂きまして、法務大臣から私どもに指示とともに作業が下りてくるという段取りになりますけれども、本日お話しの内容の収容代替措置を含めまして、本格的な制度設計をしていくことになると思います。そのときには全ての委員の先生方の思いを胸に、作業に取り組んでまいりたいと思っております。その過程で、また個別に御専門分野についての御教示をお願いするという場面があるかもしれませんので、どうぞよろしくお願い申し上げたいと思います。

入管庁といたしましては、我が国の望ましい外国人の受入れ、難民、避難民の庇護、保護、そして共生社会の実現、この前提となります安心・安全な社会の実現、全てを目指して一生懸命取り組んでまいりますので、引き続きの御支援をお願い申し上げます。御挨拶とさせていただきます。本当にありがとうございました。

安富部会長 それでは、私からも御挨拶をさせていただきたいと思います。

「収容・送還に関する専門部会」の会合を本日で閉じることができました。委員の皆様方におかれましては、より良い出入国在留管理行政の実現に向けて、それぞれ専門的かつ豊かな御知見、御経験を踏まえて、真摯かつ熱心に御議論をいただきました。本日までの専門部会における円滑な進行に御協力をいただきましたことにつきましても、厚く御礼を申し上げます。また、オブザーバーとして御参加いただきましたUNHCRの川内副代表様、ヒアリングに御協力を頂きました皆様方にも、この場を借りて感謝を申し上げたいと思います。皆様のおかげをもちまして、本日専門部会での提言を取りまとめることができました。

本専門部会は、送還忌避者の増加や収容の長期化という出入国管理行政にとって喫緊の課題の解決に向けた方策を議論するために設置をされまして、本日まで10回の会合と、また書面での御意見の提出により、議論を重ねてきたところでございます。途中、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により会合が中断をいたしました。また、委員全員にお集まりをいただくことも困難な状況となりました。そのような中におきましても、委員の皆様には、より良い方策等について熱心に御議論をいただいたことに深く敬意を表したいと思

ます。ありがとうございました。

本提言は、委員の皆様の実心実意かつ熱心な議論のたまものであります。本専門部会での議論は、これからの出入国管理行政を担う全ての人たちのために歴史に刻んでおく必要性を感じているところであります。その意味におきまして、これまでの会合における議事録の作成と併せて、配布された資料の保管の重要性は不可欠であるとする次第でございます。出入国在留管理庁におかれましては、本提言の内容を踏まえて速やかに必要な検討を行い、具体的な施策として実行に移していただくことを強く期待するところでございます。

最後になりますけれども、事務局の皆様、いろいろとありがとうございました。心から御礼を申し上げます。次第でございます。

以上をもちまして私の御挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

それでは、これで「収容・送還に関する専門部会」第10回会合を終了することといたします。本日は皆様、御多用のところをお集まりいただき、またリモートで御参加いただきまして、本当にありがとうございました。

(了)