

収容・送還に関する専門部会
第2回会合会議録

令和元年11月11日（月）
午前10時～午後0時
最高検察庁大会議室

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，川村委員，高橋委員，寺脇委員，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，磯部審判課長，岡本警備課長，片山参事官，簾内難民認定室長，林警備調整官
- オブザーバー
国連難民高等弁務官駐日事務所 川内副代表

事務局 本日は御多忙のところ，お集まりいただきまして，誠にありがとうございます。定刻になりましたので，ただ今から，収容・送還に関する専門部会，第2回会合を始めさせていただきます。

本日ですが，安富部会長，明石委員，川村委員，高橋委員，寺脇委員，宮崎委員，柳瀬委員，このほかオブザーバーとして，国連難民高等弁務官駐日事務所，川内様に御出席をいただいております。

なお，大橋委員，高宅委員，野口委員につきましては，本日，御都合により御欠席されております。

また、出入国在留管理庁側の出席者のうち、第1回会合には出席していなかった幹部を御紹介させていただきます。

まず、長官の佐々木でございます。

佐々木長官 佐々木でございます。現下の入管行政の最大の課題でございますので、お力を頂きたいと思っております。よろしくお願いいたします。

事務局 出入国管理部長の石岡でございます。

石岡部長 石岡です。よろしくどうぞお願いいたします。

事務局 審判課長の磯部でございます。

磯部審判課長 磯部でございます。よろしくお願いいたします。

事務局 第1回会合の際は審判課長であった岡本ですが、警備課長に異動しましたので、御紹介させていただきます。

岡本警備課長 審判課長から警備課長に異動しました岡本でございます。引き続きよろしくお願いいたします。

事務局 紹介は以上です。では、安富部会長、よろしくお願いいたします。

安富部会長 それでは、「収容・送還に関する専門部会」第2回会合を始めたいと思います。

本日は、第1回の会合に、御都合によりまして御欠席なされました明石委員、寺脇委員にも御出席いただいておりますので、簡単に自己紹介をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

明石委員 明石です。おはようございます。私は、筑波大学で政治学や国際関係を

担当しております、そこで移民や難民に関する現状を取り上げております。

今回の「収容・送還」に関しましては不勉強でございまして、研究の内容にも、積極的には含めてこなかったという経緯もございます。これを機会に勉強して、適正な収容・送還に関して考えを持って議論に参加したいと思っております。よろしくお願いいたします。

寺 脇 委 員 寺脇でございます。よろしくお願いいたします。元々検事をしておりまして、今は弁護士でございますが、以前、入管局に御縁を頂いた関係で、今回お話を頂いたのだと思います。

久しく入管とは縁がございませんでしたので、久しぶりに法務省のホームページを見ますと、自分がいたころと全然違う状況になっておりますので、どこまでお役に立てるのか分かりませんが、皆さまの御指導を頂きながら、何とか務めたいと思っております。よろしくお願いいたします。

安 富 部 会 長 ありがとうございます。次に、本専門部会での議事要旨の取扱いにつきまして、御報告させていただきたいと思っております。

第1回会合におきまして、本専門部会の議事要旨につきまして、委員の皆様にご確認いただいた後に、法務省ホームページに掲載するということとしていましたが、今回の専門部会は社会的に関心も高く、議事要旨につきましては速やかに掲載する必要があると考えます。

従いまして、別途議事録を作成するというところでございますので、委員の皆様にご事前に御確認いただくのは議事録のみとさせていただき、議事要旨の方は、事務局で作成したものを速やかにホームページにアップする形にさせていただきたいと思っておりますので、御理解のほどよろしくお願いいたします。

それでは議事次第に沿って議事を進めて参ります。最初に議事次第2、論点整理案についてお諮りしたいと思います。資料2「論点整理（案）」を御覧いただきたいと思います。こちらにつきましては、第1回会合で委員の皆様からお示しいただきました、本専門部会で議論すべき論点につい

て、事務局を含めまして整理をさせていただいたものでございます。

今後、ここに記載されております論点について議論をしていくということとで御了解いただけますでしょうか。

宮崎委員 送還の現状に関する資料を頂いていますが、論点を整理する前に、どういった人たちを送還するかということについて、具体的なものが見えてから議論をするべきであると考えます。そもそも、送還を促進するということになってはいますが、どういう形で促進をするのかということが問題です。単純に帰らせるということだけで送還の促進とするのではなく、家族のことやその他の事情については別の論点が出てくるでしょうから、もっと事実関係などをきちんと御提示いただいてから議論するべきだと考えます。

岡本警備課長 この後、資料3に関する御説明の中でも申し上げますが、どのような者を送還するかということで申しますと、法律上は当然、退去強制令書が発付されている者を速やかに送還するということになっているわけでございます。

その上で、お尋ねは送還忌避者という概念について明確化されたいという御趣旨ではないかと思うのでございますが、その送還忌避者というものにつきましても、もとより法令上の概念ではなく実務上の概念でございます。第1回会合でお配りした資料の冒頭で、退去強制令書が発付されて速やかに送還することが求められているにもかかわらず、法律上又は事実上の作為、不作為により日本からの退去を拒んでいる者というふうに御説明を申し上げているところでございます。拒んでいるか否かというのは、退去強制令書が発付されてからの入国警備官による面接等の様々な機会、本人の意思を確認し、帰国意思を持っているか否かを判断して、帰国意思を持つ者、あるいは送還忌避者という形で、実務上分類をしています。

差し当たりは、このような送還忌避者という概念又は現象があることを踏まえつつ、対策を講じていくということを考えているわけでございます。

宮崎委員 まず、送還忌避者というものの定義については、収容期間を定めな

いままで、もしかすると、収容されて間もない方、あるいは訴訟など様々な手続を執ることを検討しているという状態の方であったとしても、送還忌避者の概念に含まれている可能性があって、主観というレベルでいっても、整理が十分にされていないと考えています。

客観的なレベルで言えば、入管庁は、外国人を強制的に退去させる権限をお持ちで、国費でも送還するということになるはずなので、送還ができないという状態ができてきているとすれば、何らかの理由があるはずです。

ここで言えば、一つは難民認定申請。もう一つは生活基盤のことかもしれませんし、家族や子どもの問題。日本人と結婚している、あるいは永住者と結婚している、あるいは子どもが日本で生まれて教育を受けているという客観的な事情があるところで、送還をしない状態ができあがる。そして、仮放免の期間などを見ていると、10年に及ぶといった人たちもいるのですが、そういったケースを見ていくと、単なる主観だけで捉えることはできなくて、客観的にみて、なぜ送還ができていないのかということ把握しないと適切な議論ができないと思っています。

難民認定申請の部分についても申し上げますと、複数回申請や退去強制令書発付後のことが書かれているのですが、日本の難民の認定率が低いと言われていて、難民認定申請が必ずしも適正でない場合もあるというところで、申請が複数回に及んでしまっているのかもしれないため、単純に本人が帰らないと言っているということを理由に、送還を促進しますという議論に乗っかって論点整理をするのは正しくないと考えています。

岡本警備課長　ただ今御指摘いただきました、本人が帰りたくないと言っている理由、あるいは客観的に送還の障害となっている事由がそれぞれある点につきましては、この後の資料3に関して、その点を区別して御説明することを予定しているところでございます。

その上で、今後この部会で議論されるそれぞれの方策の対象者がどういう者であって、あるいはそこからどういう者を除外すべきなのかということ、まさにそれぞれの方策の作り方の話ということになるのであらうと考えているところでございます。

安 富 部 会 長　　宮崎委員から御指摘いただきました、法律的な部分というのは一番難しい問題であります。送還の促進のための措置として「論点整理（案）」において挙げさせていただきましたのは、それぞれがまさに宮崎委員が御指摘になったような様々な箇所に関係する問題でございますし、また収容にも関わってくる問題です。例えば、「この資料のこういうところについて、もう少し具体的な論点がないと議論ができない」というような形で御指摘を頂ければと思います。まずは第1回目の議論を「論点整理（案）」に記載されているような論点で進め、皆様に共通認識をお持ちいただき御理解いただいたところで、2巡目ではさらにここが問題だろうというふうに進めたいと考えておりますので、そういう意味での論点整理だということを御理解いただきたいと思います。

宮 崎 委 員　　今のお話は、1の部分の「送還を促進するための措置」という点については、全ての人に対して送還を促進するという趣旨ではなくて、必要な人に対しては送還を促進し、救済すべき者は救済することについても、論点としては話し合うということによろしいでしょうか。

安 富 部 会 長　　そのように御理解いただければと思います。どこで線を引くかという議論は議論として、また先にお願ひできればという趣旨でございます。

今回は1の「送還を促進するための措置の在り方」につきまして、論点整理として資料を踏まえて御説明させていただき、御議論いただきたいと思います。

宮 崎 委 員　　今みたいなことになったときに、送還を促進するわけではなく、逆に、きちんと検証して日本に残すようなケースは、これらの論点のうち、どこで議論をさせていただけるのでしょうか。

安 富 部 会 長　　この「その他送還を促進するための措置」というところで御提案を頂いて、そこで問題点として挙げていただいたものを、さらに2巡目でもう一

度、具体的に御議論いただきたいと思います。

宮崎委員 今のところで言うと、送還を促進するというレベルではなくて、今、送還できていない人たちについて、処理を促進するといったらおかしいですが、全体の処理を促進するという意味で、「その他送還を促進するための措置」とするだけではなく、「その他事件を処理するための措置」のような形でもタイトル付けをしておいていただきたいと思います。

安富部会長 なるほど、分かりました。御指摘のとおり、四つ目のところは、表現として、確かにおっしゃるとおりです。

それでは、1については改めてもう少し表現が適切なのかを含めて検討させていただいた上で、宮崎委員の論点を踏まえた上で整理し直して、次回、提出させていただくようにいたします。

では、差し当たり、本日は、この形で議論を進めさせていただきたいと思います。

宮崎委員 「論点整理（案）」では、難民に係する箇所についても、「濫用・誤用の申請の運用、法的措置」と書いてあるのですが、難民に関する部分ではそれ以外にもいろいろと御意見が出るのが予想されますので、もう少し幅広い形で書いておいていただけますでしょうか。

安富部会長 例えばどうなりますか。

宮崎委員 「難民認定制度に対する運用上、法整備上の措置」のような形で幅を広げておいていただきたいと思います。

安富部会長 御意見として承りました。この専門部会、難民認定制度に関する事柄だけを議論の対象とするものではありませんが、御指摘の点については検討させていただきます。

宮崎委員 難民認定制度を議論の対象にしていけないとおっしゃいますが、資料だけを見ていると、総じて大きく取り上げられているのが難民認定の複数回申請や退去強制令書発付後に行われた難民認定申請に関することですし、難民については今までの難民の専門部会の積み上げやヒアリングの結果もあり、また、いろいろ指摘を受けているところでもありますので、それを無視して、ぽんとここで複数回の難民認定申請がどうこうというふうにはしていただきたくないと考えますので、その点をちょっと幅の広い表現にしていきたいと思います。

安富部会長 御意向は承りましたので、検討させていただきます。

それでは、本日は、まず送還を促進するための措置の在り方につきまして進めてまいりたいと思います。

委員の皆様から資料の提供について御意見を頂いておまして、それを踏まえまして出入国在留管理庁において資料を用意しているところですので、この内容の説明をお願いしたいと思います。その後、資料に対する質疑応答に、適宜進んでいきたいというふうに考えております。では、岡本警備課長、よろしくお願ひします。

岡本警備課長 お手元にお配りしております資料3「送還に関する現状」につきまして、御説明をいたします。

なお、もう1点、資料4「6月以上の被収容者に関する統計」もお配りしておまして、こちらは6か月以上の長期収容者につきまして、収容施設ごとに難民認定等の手続中である者の性別、年齢、収容期間、主な国籍別の数を、平成26年から本年6月までの経年変化という形で示したものでございます。

こちらの資料4につきましては、今回は詳細な説明を割愛しますが、適宜、今後の議論に際して御参照いただきたいという趣旨でお配りしているものでございます。

それでは、資料3の説明に戻りたいと思います。1ページ、「退去強制令書による送還の分類」でございます。

送還を促進するための措置の在り方について御議論いただく前提として、まず退去強制令書による送還の分類についてお示しをしております。

入管法第52条第3項では、入国警備官は退去強制を受ける者を速やかに送還しなければならないこととされております。この送還は、費用を国費で負担することから、国費送還と呼んでおります。これに対して、入管法第52条第4項によれば、退去強制令書を発付された外国人が入国者収容所長又は主任審査官の許可を受け、自らの負担により本邦から退去することも可能でございます。これを自費出国と呼んでおります。国費送還と自費出国というものがあるということでございます。

資料2ページ、「送還方法別の送還件数」でございます。このページの左側のグラフと表は、国費送還と自費出国を中心として、平成26年から本年6月までにおける送還方法別の送還件数の推移を示したものでございます。

なお、この資料において示した統計数字でございますが、本ページ、あるいはこれ以降のページを含めまして、令和元年6月末までの数など、統計等で確定した集計をお示ししたことがない数字につきましては、現時点までの集計に基づく速報値としてお示ししていることに御留意いただければと存じます。

2ページ左側のグラフと表によりますと、上記送還件数合計という欄に数字を示しておりますが、送還の件数が年々増加傾向にあること、それから、国費送還と自費出国の内訳を見ていただきますと、送還の大部分は自費出国によるものでありまして、国費送還はそれよりもかなり少数であることが分かります。

なお、参考までに、一番下の欄に、各年の退去強制令書発付件数の合計もお示ししておりますが、それと送還件数の合計を比較いたしますと、近年、送還の促進に努めていることもございまして、平成29年以降は年間の送還件数の合計が退去強制令書発付件数を上回っているという状況でございます。

もともと、従来から、退去強制令書が発付されたものの、送還忌避などにより送還できず、収容中あるいは仮放免中となっている者が相当数存在

しております。この点は、送還忌避者に関する事項として資料の4ページ以降で御説明を申し上げます。

それから、この2ページ右側のグラフでは、国費送還の件数の内訳と推移をお示ししております。国費送還には個別送還と集団送還とがあり、個別送還には護送官が付くものと付かないものとがあります。詳細は次の3ページで御説明します。

それから、IOMプログラムというものもございまして、これも3ページで御説明しますが、統計上、これはやや特殊な類型であるため、国費送還、自費出国のいずれの件数にも算入していないことに御留意をいただければと思います。

資料3ページを御覧ください。「国費送還及びIOM送還プログラムの現状」でございます。国費送還の類型である個別送還と集団送還それぞれについて御説明をいたします。

個別送還は、退去強制令書が発付された者の個々の状況等を勘案して国費により実施される送還でございますが、その状況に応じて護送官が付く場合と付かない場合とがあります。

護送官が付く、護送官ありの個別送還は、入国警備官が護送官として送還先まで同行するという送還でございますが、これは様々な理由で送還を忌避する者や病気等で介護が必要な帰国希望者について執られる方法であります。

他方、護送官なしの個別送還は、帰国を希望しているものの帰国費用が不足している者について、費用の全部又は一部を国費で負担し、入国警備官が護送官として同行することなく送還を行う方法でございます。

この3ページの右上の表では、平成26年から本年6月までの間における個別送還の件数の推移を護送官ありとなしとに分けてお示しをしておりますが、この表の一番下に、護送官ありの個別送還に同行した入国警備官の延べ人数をお示しをしております。おおむね被送還者1人について3、4人程度の護送官を要している状況であることがうかがえるところでございます。

次に、ページ中ほどの「チャーター機による集団送還」は、個別送還を実

施した場合、被送還者が機内で大声を出すなどして機長の判断で搭乗を拒否され、送還が不可能になる事例があるといった実情に鑑み、搭乗拒否をされることなく、安全・確実に送還を実施するための方法として平成25年度から実施している送還方法でございます。その送還実績は、この緑色の表でお示しをしておりでございます。

それからページ下に紫色でお示ししているIOM（国際移住機関）による送還プログラムは、IOM駐日事務所の御協力を得まして、帰国後の職業紹介、医療機会の提供などの社会復帰支援を行うことにより、帰国後の不安を払拭して自主的帰国を促す取り組みでございまして、平成25年度から実施されております。帰国希望はあるものの帰国後の生活に対する不安等から帰国を決断できない外国人について、有効な手段と考えているところでございます。

IOM送還プログラムの利用実績はグラフでお示しをしておりでありまして、これまでにこのプログラムで40件、69名の帰国を実現しております。

4ページ、「送還忌避者の数と理由」でございます。ここからは先ほど申しました送還忌避者の問題、それから忌避の理由について御説明をいたします。

第1回会合でも説明がありましたとおり、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為又は不作為により日本からの退去を拒んでいる外国人が相当数存在しておりまして、入管実務においてはこのような者を「送還忌避者」と呼んでおります。

退去強制令書を発付された者を送還できない事情にも様々なものがあることは、第1回会合あるいは先ほど宮崎委員からも御指摘があったところでございますが、この資料におきましては、4ページ以降で、本人が送還を忌避している、すなわち日本から退去したくないと考えて述べている理由と、入管当局側から見て、送還忌避者の国費送還を実施しようとしてもその障害となっている事由とを区別して、後ほど説明いたします。

この4ページにおきましては、本人側が述べている事情と申しますか、退去強制令書の発付を受けた者がいかなる理由で送還を忌避しているかと

いう点について、御説明しております。

この上段の青枠内にございますように、難民である旨の主張、それから生活基盤、すなわち日本に生活の基盤があること、例えば長年日本で生活をしてきた反面、本国には家や親族がいないといったような状況がこれに当たります。

それから、家族との同居や子の養育、同居等というところでございます。さらには、日本で稼働したいということや訴訟係属といったことが、被退去強制者側から申し立てられる事情として挙げられるところでございます。

もともと、これらの多くは通常、退去強制令書が発付されるまでの手続においてなされる在留特別許可を付与するか否かの判断において、既に考慮されている問題でございます。

なお、下段のグラフでは、左側の退去強制令書の発付を受けて収容されている者1, 147人、そして右側の仮放免されている者2, 303人のそれぞれについて、令和元年6月末時点における送還を忌避している者の数と本人が述べている主たる送還忌避理由別の人数の内訳をお示ししているものでございます。

ただ、この送還忌避理由については、若干の留意点がございまして、この棒グラフの集計の元としている主たる送還忌避理由というのは、4ページの右下の注に記載しておりますとおり、入国警備官が送還忌避者との面接の際に聴取した理由の中から記載しているのですが、複数の理由を挙げる者も当然ございまして、そういった事案におきましては、その者に関する事情を総合的に考慮して主たる事情としてそのうち一つを認定して計上しているものでございます。

したがいまして、実際には複数の理由を回答したものの、どれかほかの理由のうちの一つが認定されたため、ここに計上されていないという理由がある場合がございます。

それから、その「難民主張」という数字でございますけれども、これは「自分は難民である」という趣旨の主張をしている者を計上しているものでございしますが、必ずしも難民認定手続中の者の数と一致しているものではございませぬ。また、この難民主張を行っている者の中には、濫用・誤用的

な難民認定申請をしているにすぎない場合も多く含まれていることにも御留意いただきたいと思います。

資料5 ページ「送還忌避者の国費送還の障害となっている主な事由」を御覧ください。

ここでは、送還忌避者を国費送還しようとする場合に、入管側から見た送還の障害となっている主な事由を御説明いたします。

まず、「送還先国の非協力」でございます。非協力と申しますのは、送還を忌避する被退去強制者について、その受入れを拒否する国や、駐日大使館が臨時旅券の職権発給に応じない国が存在するということでございます。

なお、被退去強制者本人が送還に応じる意思を示している場合につきましては、こういった国であっても被退去強制者本人の受入れや旅券発給には応じておりまして、本人が帰りたいにもかかわらず、送還先国が受入れや旅券発給を拒んでいるということは現状ではございません。飽くまでも送還忌避者を送還しようとする場合に、送還先国の非協力が障害事由になるという趣旨でございます。

次に、「難民認定手続中の送還停止効」でございますが、これは次のページで詳しく御説明いたします。

そして、「訴訟提起」でございますが、従来、訴訟係属中の被退去強制者に対しましては、裁判を受ける権利に配慮して事実上送還を行わないという運用をしているところでございます。

次に、「送還妨害行為」でございますが、先ほどチャーター機による集団送還に関して言及いたしましたように、被退去強制者が定期就航便の中で大声を出すなどして送還の実現が不可能になるという事態が一定数存在するというところでございます。

最後に、「仮放免中の逃亡」でございますが、第1回会合でも御説明いたしましたとおり、仮放免中に逃亡して所在不明になる者が相当数存在します。このように所在不明になってしまいますと送還の実現が困難になりますので、ここで指摘をしているところでございます。

以上のような送還の障害となる事由がある中で、入管としては送還先国との交渉に努め、人員・予算の範囲内でできる限り送還の実施に努めてお

りますが、特に濫用・誤用的な難民認定申請により送還が不可能となる点については、次のページの送還停止効との関係で現行法上は対応が困難なところがございます。

そして、その送還停止効につきまして、資料6ページを御覧ください。条文に則して若干御説明させていただきます。この送還停止効とは、入管法第61条の2の6第3項で規定されているところがございます。

この規定の要点は、難民認定申請がなされたときは、その難民認定申請の理由や回数を問わず、当該難民認定手続が終了するまでの間は一律に送還が停止されるというものでございます。

この難民認定手続というのは、当初の認定・不認定の処分だけではなく、その後の審査請求も含むものでございます。

第1回会合での資料説明でも言及がありましたが、複数回の難民認定申請を行う者や、退去強制令書の発付後に初めて難民認定申請を行う者の中にも、中には真の難民として日本での庇護を求めるということではなく、申請をもって難民認定申請の送還停止効が発生することに着目し、就労のために送還を回避することを目的として、申請に及んでいる者が一定数存在していると考えているところがございます。

このような送還停止効という規定があることも、送還忌避者の問題の一つの理由となっているところがございます。

資料の説明は以上でございます。

安 富 部 会 長 ありがとうございました。資料の御説明につきまして、何か御質問はございませんでしょうか。

宮 崎 委 員 4ページの「送還忌避者の数と理由」というところですけども、下の表の「収容された者」が1,147人になっていて、もう一方の資料4の、令和元年6月末時点の長期収容者数の統計の方では1,030人になっていますけれど、この100人程度の差は何ですか。

岡本警備課長 お尋ねの点は、資料4の収容人数が収容令書による収容も含んでいるた

めに、退去強制令書に限定した資料3と異なってきているということでございます。

宮崎委員　そして、4ページなのですが、送還忌避者の部分で、6か月以上と6か月未満を比較するとどういった割合になりますか。資料4ですと、6か月以上の人は679人になっていて、送還忌避者が1,147人のうち858人ということは、6か月以内の送還忌避者をカウントするとどんな感じなのですか。先ほど言ったような、退去強制令書が出て6か月以内は訴訟ができますよといった教示書を渡しているようですが、そういう時期の被收容者については実際どうなのでしょう。

岡本警備課長　資料3の退去強制令書に限定した被收容者の内訳について、收容期間が6か月以上の者と6か月未満の者とに分けた集計は、現状では持ち合わせていないところでございます。

宮崎委員　いや、長期化という面でいうと、やはりある程度考えていますみたいな人は除かないと、基本的にはそこは調べていただきたいと思います。

安富部会長　今の宮崎委員の御質問を踏まえ、お調べいただけますか。

岡本警備課長　承知しました。

安富部会長　他にはいかがですか。

宮崎委員　資料3の5ページについて、概数でよいのですが、それぞれの数は出てこないですか。例えば、送還困難国は先ほど多いと言われたのですが、例えばインドシナ難民とかで受け入れていないケースがあるようなことを聞いたことがあるのですが、そういったケースは送還困難国に入っていたりすることはありますか。過去にインドシナ難民であると認定されていて、犯罪などをしたために收容されている者について、ベトナムが受け入れて

いないと聞いたことがあるのですが、それは違いますか。また、この一番上の部分に書いてあるのは、ある特定の国、今は1か国ですけど、その国をイメージして書いていらっしゃるのですか。

岡本警備課長　この送還困難国でございますが、受入れを拒否するという記載については、その1か国を念頭に置いているものですが、それ以降の記載に該当する国もないわけではないという状況でございます。ただ、それぞれの国との交渉を行っている関係がありますので、具体的な国名を全て明らかにするというのは御容赦いただきたいと存じます。

その関係で、今お求めの数につきましても、明らかにできる部分とそうでない部分がある可能性があるということは御了解いただければと思います。

宮崎委員　今おっしゃった、本人が希望してもという部分ですよね。ここに書かれているのは、送還を忌避しているわけですから、そもそもその議論の対象が違うのではないですか。ここは恐らく、その1か国は送還忌避者が帰国したくないと言ったら臨時旅券を発給しないのですよね。先ほど岡本警備課長がおっしゃったのは、帰国するという意思があっても相手国が受け入れないという場合もあり得ますし、そういう国が諸外国では何か国かあることはあるので。

安富部会長　外国人が帰国を希望しているにもかかわらず、受け入れないという国はないということですか。

宮崎委員　交渉がスムーズに進まず、時間がかかるなどして、事実上、当該国籍を有する外国人が日本にとどまっているという国があるのではないのですか。

岡本警備課長　承知している限りでは、本人が帰りたいと言っているにもかかわらず、受け入れてくれないという国があるとは承知しておりません。ただ、全て

の国に対して送還を試みているわけではないので、全ての国について確たることは申し上げることはできませんが、承知している限りでは、自分で帰ると言っている者の受入れを拒否するような国があるという現状ではございません。

先ほど交渉と申しましたのは、本人が帰国を拒んでいて、したがって当庁から国籍国にその者の旅券の発給や身柄の引取りを要請する場合に交渉を行うことになるわけですが、その個々の交渉状況の中には、必ずしもつまびらかにするに適しないものがございますので、この国との間では何人というのを、全てお示しすることが適切ではない側面があるということがございます。

柳瀬委員 既に退去強制令書が発付されている場合、国費送還されようと自費出国されようと、その者が再入国することは全く不可能という状況でしたでしょうか。

磯部審判課長 送還された者が再度日本に上陸しようとする場合に、必ずしも帰国後すぐに再度入国できるわけではありませんけれども、入管法第5条において上陸拒否事由が定められておまして、その中でこういった人については日本から出国した後何年経過しなければ上陸することはできないであるとか、あるいは5年や10年といった明示的な期間の定めがなく、中長期的に上陸拒否をするというような場合がございますが、いずれにしても絶対に再度上陸できないというようなことではございません。ここの上陸拒否事由に該当しなければ、上陸は拒否されないことになります。

柳瀬委員 そのように理解しているのですが、例えば自費出国すれば、「今後日本で働きたいときはこういう方法で再び入国できますよ」といったことを伝えて帰国を促せないかと思い、伺いました。

それから、例えば退去強制令書が発付されてから1か月以内に帰国を希望する場合は、帰国費用を少し支援するといったことができないかと思いましたが、伺いました。ありがとうございます。

安富部会長 御意見として承りました。

川村委員 お手元に私の名前を書いた計8枚の資料を配布させていただいております。今日は送還促進に関してということで、事前にいただきました論点整理(案)に記載された4点のうち、2番目の罰則以外の三つの点について、私が考えてきたことをまとめております。

それでは、まず論点の1番、「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について」に関して、私は大きく分けて、二つのことを考えて参りました。

今、柳瀬委員から再入国のお話が出ましたので、2枚目の「(3) 早期出国+日本での再稼働への資格取得(再チャレンジ)の許可」と題した提言について、私が考えたことを述べさせていただきたいと思います。

御庁の資料3を拝見いたしますと、帰りたくない者で、日本で稼働したいというもの、あるいは日本に生活の基盤があるというものが、相当数いることがわかります。

それから、難民性を主張し複数回難民認定申請に及んでいる者の中にも、今は自身が難民であると主張しているけれども、いろいろとよく聞いてみると、やはり稼働を目的としていたという人も相当数いると思います。

その中には、犯罪歴がなく、オーバーステイをしてしまった人で、本邦での在留期間中に日本語が大変上達していて、一定の技能を有している者もいるのではないかと考えました。

また、第1回会合の後に、私は大村入国管理センターにお邪魔をしまして、いろいろなお話を伺ってまいりました。

そうしますと、資料4の統計にも表れているのですが、被収容者には30代、40代の男性が多いとのことでした。そして、経験してきた職種は、特定技能の在留資格に該当するような分野である建設土木、それから農業が多いというお話も聞いてきました。

今年度より、特定技能という新しい在留資格も増えたことに着目し、それに限らないとは思いますが、思い付いたのは、本邦在留中に、特定技能

に係る試験の受験資格を与え、合格したら直ちに帰国させるようにして、一定期間送還先国で滞在すれば、再来日と日本での就労を認めるという確約を与えるというものです。日本人の配偶者である送還対象者について、出国後1年が経過した時点で在留資格を与えて本邦への再入国を許可するという運用を耳にしました。それに準じたような形で、入管法第5条の2に従い、正規の在留資格を取るにふさわしい人に対して、即時出国すれば再チャレンジできるというふうにすれば、この方策に応じる人も相当数出るのではないかということを考えました。これが一つ目です。

それから二つ目、戻りまして、1枚目の「出国前リスク評価（再レビュー）の導入による保護の明確化＋出国促進」についてです。先ほど宮崎委員から、送還を忌避する理由を客観的に捉えると、実は、帰してはならない人もいないのではないかという御趣旨で、対象者の明確化が必要なのではないかという御意見がありました。

私もそういった考えを持っております。現在、在留の許否に関する判断が全て行政庁の裁量の範囲の中にありますが、こういう人には在留を許可し、こういう人は速やかに送還するという基準を明確化し、送還すべき人には強い態度で出国を促すように持っていけないかと思っています。

また、ノン・ルフールマン原則というものは、難民条約第33条の規定のみならず、人権条約にも関わりますし、慣習法化しているということで、送還の手续や在留特別許可、そして難民認定といった全てに関わってきます。「送還することができないとき」とはいかなるものかということを議論し、それに引き付けた形で基準を明確化して、強く送還を促進すべき人と在留を許可すべき人を再確認する必要があると考えております。

この「送還することができないとき」という文言は、第53条の送還先の指定に関わってくるのですが、これは第1回会合で高宅委員がお話しされたこととも少し関係するのかなと思っておりますけれども、退去強制令書が発付されて、それから送還先を示すという最後の段階で、もう一つ手続を入れてはどうかという提案もさせていただきたいと思っております。

第53条第3項には、難民条約、拷問等禁止条約、強制失踪条約の例示列挙があるのですが、大阪高裁の平成27年11月27日判決では、第5

3条第2項の「送還することができないとき」というのは、人権条約のノン・ルフールマン原則の適用も含むようなことを示唆されていることに鑑みますと、手続の見直しのようなことは必要ではないかと考える次第でございます。

送還先指定に関して、入国警備官が送還先を説明する際に、本人に申し立てる機会を与えて、そこでもう一度、帰国すればリスクがあるかどうかのリスク評価を入れるということを考えました。そして送還することができないとの評価に至った場合、第52条第6項の特別放免を適用できないかということをお勧め申し上げたい次第です。

2枚目の参照事例でカナダを挙げておりますけれども、カナダが出国前リスク評価という手続を最終段階に入れていまして、保護の申立ての機会を与えています。本人からの申立てについての評価のほかに、送還延期（ADR）という手続と送還の一時停止（TSR）という手続もありまして、これは送還先国の一般情勢を先に当局で確認し、一般情勢の危険度によって送還の延期と一時停止とに分けているようです。このADRとTSRに当てはまる国の出身国で、相当の年月にわたり帰せないと判断され、送還が事実上できないという場合には、カナダでは、そのまま収容し続けるというより、就労等の資格を与えるという措置もあるようでございます。

これは少し議論を要するかもしれませんが、例えば、私が想定しているのは、精神疾患があるなどの様々な理由、それから出国直前における送還先国の事情の変化といったことを、判断要素にして、送還先指定の際のリスク評価をやってみてはいかがかと考えております。最終段階で、日本で保護すべき人と送還すべき人を再度審査して、送還すべき人について強く出国を促すという方策を採るのはいかがかということです。

寺 脇 委 員 先生、少々教えていただきたいのですが、その保護の申立てをして、出国前のリスク評価をする仕組みということですね。その前の段階で、例えば日本では決定権者が法務大臣まで上がって在留特別許可をするか否かを判断するなど、いろいろな仕組みを設けていると思うのですが、カナダもそういった制度による判断を踏まえた上で、再度判断しているという趣旨

でしょうか。

川 村 委 員　　そういう趣旨です。

安 富 部 会 長　　後ほど、何か全体を通しての御意見を伺います。2番目に、罰則に関する論点を挙げさせていただきました。これについて何か御意見をいただけますでしょうか。

高 橋 委 員　　前回も話題にさせていただきましたけれども、規定を見ますと、構造的に、まず不法入国罪や不法上陸罪は規定されています。そして、退去強制を行うことが困難な状況があるのですが、退去しない者についての罰則は一切規定されていないということです。

比較が的確かどうか分かりませんが、一般の刑法では、例えば住居に侵入した場合と、それから退去するように要求を受けたのに退去しないという場合に同様に処罰をする規定があることとの比較をしたときに、本邦に入ってくる段階では厳格な罰則がありながら、出ていく段階についての罰則がないのは、いささか不均衡かもしれないという感じがいたしました。

恐らく、同じ入管法の中で退去強制手続が規定されているため、退去強制を命じられた者が出国しない事態が想定されていないのではないかと思います。現実に出国しない者がいる場合、そうした者に対する対処はやはり必要ではないかと思います。

そして、先ほど御紹介いただきましたけれども、送還忌避の理由には多様なものがありますので、一律に送還を忌避していることそのものをもって、例えば期間の経過その他などで一律に罰則を設けるというやり方は、私は適当ではないと思います。送還忌避には様々な理由がありますので、個別の対応がよろしいのではないかと考えるということです。そういう目で見ていきますと、例えば送還妨害行為をする者については、本来、退去強制手続、執行手続を妨害する行為でございますので、これ自体を罰則の対象にすることも考え得るところではないかと思いますが、こういう者について、出国しないことについての理由がほとんどないようなケースは恐

らく考えられるのだと思います。

そのようにして対象者を絞った形で、理由がないのに退去強制に応じないという場合に命令を一度発し、なおかつそれでも命令に応じないという場合には、罰則を設けるという対応を考えてもよいのではないかと思います。

實際上、退去強制といっても直接強制が必ずしもできていないようでございますので、また、嫌だというものをそのまま連れていくというわけにもいかないようでございますから、全体的な枠組みの中で、本邦にとどまっていることが本人の利益にならないと仕向けるインセンティブとしての罰則を設けることが考えられます。

それも、命令を間に入れる形で本人の自覚を促して、それに応じない場合に罰則を科すという対応はあってもいいと思います。

ただ、これをやる場合には、前提として、退去強制手続で判断されている内容が相当であり、出国しないことには理由がないということをきっちり認定できる場合に限らなければならないと思います。

したがって、当座においては、そのような法整備を考えられてよいのではないかと思います。

宮崎委員 先生のおっしゃった、苦勞をするということはよく分かるのですが、元々の退去強制令書発付についての相当性の判断が非常に困難だろうと思われまます。また、先ほどの送還妨害行為に罰則を設けるというような御意見については、公務執行妨害など、ほかの犯罪類域に当たってしまう話のような気がしますので、殊更に退去強制に応じないということだけで罰則規定を設ける必要があるとは、少し考えにくいと思います。

そして、私たちが出会う難民の人たちの場合ですと、生命、身体の危険性があるて帰れませんという形だと思いますし、その他の外国人家族のような場合ですと、日本で生活基盤がかなり形成されており、また、両親の出身国が異なるなど、家族として一緒にいるためには日本しかないといったことが起きてきていたりするほか、日本人や永住者と結婚しているといった形で、日本に居続けなければいけない何らかの事情があつて退去強制

に従わない形になっていると思われるので、ここで罰則までしない方がいい、する必要がなくて、ある意味働けない状態で行動も制限され、それでもまだ日本にいて一定の権利を主張するというのは、何らかの理由があることが多いとは思われるので、それに対して罰則規定で応じるというのは望ましくないと考えますし、ここで罰則規定の議論をするのであれば、相当程度細かい事情をクリアした上でやるべきで、少なくとも、この専門部会における現時点で予定されているような回数でそのような議論を進めていくことは不可能ではないかと思えます。

寺 脇 委 員 高橋先生のおっしゃるとおりで、直罰というのはやはり難しいのだろうと思えますね。退去強制を命じられている人の中にも様々な事情があるということは、おっしゃるとおりだと思います。

ただ、難民の話に今ここで入るのはあまり適切ではないと思うのですが、他方で退去したくない、出国したくないという方々の相当の部分はですね、実は難民ではなく、ただただ日本に残りたい方であり、そして、出国しなければ長期の収容になり、その中でいずれ仮放免されるかもしれないという期待もしながら我が国に残留している方もかなりいるだろうと思えますね。

そうすると、やはり様々な事情を考慮した上で命令を発し、その命令を発せられた者がその命令に従わないことで処罰されるということであるとすれば、当局も命令を発する際に、さまざまな要素を考慮しなければならないこととなります。また、その命令に応じないために処罰されることになれば、それは別個の手続が行われ、そこで帰国が困難である理由が詳細に吟味されるわけですから、当局においても、そう事情を考慮せずに命令を乱発することはないだろうと思えます。

そういう意味で、私は一つの威嚇力として、そういった刑事罰が存在するという事に相当効果があるのではないかと考えております。

宮 崎 委 員 少なくとも、そこまでの議論をするのであれば、命令を発する前に司法審査を行うなど、第三者の判断を行うべきで、フリーハンドで裁量的な命

令を出すのはいかななものかと思います。

安 富 部 会 長　　高橋委員と寺脇委員のおっしゃっているのは、入管法を改正し、間接罰の規定を設けるという御趣旨だと思います。そういう意味でいいますと、上陸拒否もそうですけれども、主任審査官の退去強制令書の発付があつて、それに対する間接罰というイメージではないかと理解していたのですが、その点、直罰ではないので、議論の争点というか、何を検討していくべきかというところが明らかになったのだと思います。

したがって、今回、第1回目の議論として、宮崎委員がおっしゃるように、その罰則というところの意味合い、もっと深く言えば、何を法益として、どうやって認定して、それに対して行政命令に対するどのような罰則が科せられるのかという点を検討しなければならないということはそのとおりだと思いますので、争点としてお出しただいたと理解させていただきたいと思います。

宮 崎 委 員　　きちんと理解できていないのですが、間接と直接というのは、具体的にはどんなイメージでおっしゃっているのですか。

安 富 部 会 長　　行政命令に対して従わないからということで一定の罰則を科すのが間接罰で、直接罰というのは、宮崎委員が先ほどおっしゃったように、公務執行妨害のように公務員が職務を執行するにあたって、暴行・脅迫があつたときに、その行為を処罰するというものです。

宮 崎 委 員　　間接罰だと、どんな刑事罰が考えられますか。

安 富 部 会 長　　重さですか。

宮 崎 委 員　　はい。

安 富 部 会 長　　それはいろいろ考えられると思います。罰則の重さをどうするかは、こ

れからの検討課題として、まずは行政命令に対して、その違反があったときに、間接罰を設けることはいかがかというのが、この問題ではないかと理解しています。

宮崎委員　　そうだとすれば、間接罰についても、相当性判断が困難である上、相当性の判断をするに当たっては、司法なり何なりの判断が必要だと考えます。

高橋委員　　今、直罰、間接罰の話が出ましたが、妨害行為があった場合に、これを公務執行妨害罪や業務妨害なりで対処するということには恐らく問題があると思います。

まず、現行法の解釈からすると、これを公務執行妨害で逮捕できるケースはほとんどないと思います。それから業務妨害で対応するという事になると、これはむしろ逆に業務妨害の解釈を変容させてしまう可能性が高くて、ほかに及ぼす影響が大きいですから、やはり個別に射程を絞る必要があります。宮崎委員も御懸念されているように、いたずらに罰則を設け、適用されるというような事態を回避する工夫をした上で、対象を本当に限定して、濫用の可能性を極力狭めるという形での罰則を設けることは、一案として考えていいのではないかと考えます。

そして、この点については、比較法的な材料があれば参考にさせていただきたいと思いますので、できる限り情報提供をお願いできればと希望するところです。

安富部会長　　分かりました。諸外国ではどういう形で立法化されているかというのは、事務局の方で調べていただいて、2巡目あたりのときにお示しいただければと思います。それでは次の3番目の「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」について、どのように論点整理（案）をまとめるかに関する御意見もございましたが、とりあえず今日のところは、これを前提として御意見があればお伺いしたいと思います。

川 村 委 員 「濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」につきまして、お手元の私のレジユメの3ページが運用上、それから4ページ以下が法整備上の措置についての提案です。レジユメが全部で8ページにわたっていますが、長くなりますのでポイントだけお話しさせていただきます。

運用上の措置というのは、既に難民認定申請の振分けを行うなど、いろいろと取り組まれているかと思えます。私もモニタリング会議の一員としていろいろと意見も出させていただいておりまして、どんどん進捗しているところかと思えますが、送還を促進する上でも、とにかくもっと早く判断をするとともに、保護の対象を明確にするべきであると考えます。

前回も申し上げましたが、難民認定手続において、原審では、人道配慮の在留許可を与えるか否かを一緒に判断されています。難民審査参与員の審査請求においては、これについて意見を言ってもよいか否かははっきりされてない。しかし、他国では、難民ではないけれども保護しなければならない人が相当にいるということで、カテゴリーとして、例えばヨーロッパでは難民条約上の難民に加えて、補完的保護対象者、国際的保護の対象者というものがあります。人道考慮というか、送還できない者というか、いろいろな呼び名はありますが、条約難民以外に、送還できない者はどういう者かということの規定しています。

ですから、送還手続についても、難民でなければ全て送還忌避者であるということにすると、今の国際情勢では非常に危険があると思えますので、そこは基準を明確にさせていただいて、在留を許可しなければならない人かどうかを早く判断するということです。

それから、収容施設内の難民認定申請の処理がとても遅いと思えます。複数回申請だから遅いわけではなく、例えば東日本センターや大村センターから、審尋のために本人を移送するなど多くの手続が入るので、どんどん遅くなっている。恐らくその部分だけの統計を出すと、処理期間がとても長くなっているのではないのでしょうか。

他国のケースですと、被収容者に対しても1週間とか、3、4日とかで、更に早く処理するといった制度もありますので、できるかどうか分かりま

せんが、被収容者からの審査請求の担当班を作るなどの対策を講じるべきということが一つあります。

加えて、申請時に窓口で難民認定制度についての説明を丁寧に詳しくされていると伺っていますけれども、的確かつ丁寧に説明をされて、真に誤用・濫用的な申請に及んでいる方には、「自分の申請は本当の難民認定申請とは違っているのだな」ということを分かるように、このような取組をさらに強化していただきたいと考えます。

また、判断要素を全ての職員、難民審査参与員もよく理解して対応することが必要です。まだこれから、もう少し強化ができるはずだと思っております。

法整備上の措置に関しては、これは何度も言っていますが、保護対象者は誰なのかという点について、もう少しクリアに規定してしまっていないのでしょうか。

また、他国の手続も参照しつつ、手続もクリアにしていくといいのではないかとというのが提案の一つです。

普通の手続とB案件・C案件の迅速化といっても、要するに振分けをしているだけです。これに加えて、私のレジユメの4ページの表ですけれども、2回目申請のところに、他国で行われているような許容性審査を入れ、新たな主張があるかどうかを審査し、実体的な審査に入らずして、不許可処分を行うという措置を入れ込むということも一案としてはあるかと思えます。

私のレジユメの5ページ以降、英文になっておりますけれども、これは、EUの国際的保護手続規則案の条文で、関連するものを抜粋したものでございます。

この中で、36条では、今申し上げた申請の許容性 (**admissibility of application**) について、どういうものを対象とするかというところですが、EUのダブリン体制に言及しているものは、日本にはなじまない面もあるのですが、傍線を引いた部分、36条1項の(c)が複数回申請に関連する規定になっております。新たな事情等が発生しない場合という文言があるかと思えます。

それから、6 ページでは、「第4条 定義」(Article 4, Definition) の2項の(i)において、複数回申請の定義がなされています。

これに関連して、「第9条 申請の審査中にとどまる権利」(Article 9, Right to remain pending the examination of the application) では、人権として、手続をしている国にとどまる権利があり、これを侵害しないということも規定されています。

ただ、この9条3項の(a)に、42条、43条に従った例外規定があるということで、42条、43条も記載しています。複数回申請については42条で定めていまして、複数回申請中にとどまる権利の例外を定めた規定が43条になっています。

こういう手続もありますが、やはりノン・ルフールマン原則を順守することは重要です。送還回避目的の濫用・誤用的難民認定申請に関連するものだけを抜粋しましたが、この文書には、インタビューはこういうふうにするべきであるとか、手続はこういうふうに執るべきであるというような規定があります。今の日本の手続で、お示したEUの規定がいいと思って持ってきても、そもそももう少し詰めなければいけない部分がたくさんあると感じておりますので、足早に、複数回申請を止めてしまうのは便利だから、こうした例外規定をさっさと整備しようというようになると、他の部分で問題が生じると思いますので、ここは慎重に議論する必要があります。この半年で私はまとまりそうにないとも思いますので、その場合は、別の部会なり、親の政策懇なりで集中的に議論することも必要かと思えます。この部会で、もしもう少し詰めていただければいいようにしたら、本当にここは少し慎重に検討していただきたいというところです。

宮崎委員 今おっしゃった慎重にという点は、私もそのように思っています。お願いをしている資料の中にもあった気がするのですが、複数回申請や何かのときに大体、退去強制令書発付後に難民認定をしているようなケースであるとか、人道上の配慮に基づき在留を許可しているようなケースが一定数は存在しているということのようですので、そういうものの過去のデータもお出しいただきたいと思えます。適正な判断がされていないと思

っているわけではないのですが、そういったものもあることを考えると、見直しをする際には、今の基準の厳しさというものがどこまで適正なのかというところで、純粹に難民条約上の難民と、先ほど言ったマージンの広い部分のどこまでを救うかというところも、きちんと見た上で決めなければならないと思います。

そもそも、複数回申請が、1回目が本人申請で、2回目では専門家が申請に協力しているために判断が変化したのか、そうでなくて新たな事情が生じているのか、どんな事情で複数回申請になっているかというところが見えるようにしなければ、濫用・誤用的な申請が全くないと思っているわけではないのですが、どういうケースがそれに当たるのかというのが見えるようにした上で、議論した方がいいと思っています。

安 富 部 会 長 今の宮崎委員の御指摘、そのとおりだと思います。事務局でも準備は進めていただいているということですので、また追って提出されるものと思います。

明 石 委 員 川村委員の詳細で具体的な説明と提案に非常に勉強させられております。難民審判について、私の知る範囲の実情で申し上げますと、当然、通知書や決定書にある不認定処分の文面を見たときに、申請者にとって納得できないだろうと思われる場合は、非常に多いと思います。申請時に難民として保護される者はどういう特性を持った人なのかということが本人にとってどれぐらい理解されているのかという問題があります。つまり、結局どういう形で通知されても納得はできないというケースが多いと思います。

私も難民審査参与員におりながら、申請者が難民性を確認又は立証するためにアクセスできる情報や、審査する側がアクセスできる、もう少し詳細な出身国の情報が欲しいと思っていますところでもあります。

ところで、4ページに先生が示した許容性審査の中で、効果や人数や割合は分からないかもしれませんが、この許容性審査の手続を経て許容される方も相当数いるという理解でよろしいですか。

川 村 委 員 配付資料では、各国の状況をお示しできなかったのですが、例えば、ドイツは、審査の数や、許容された数、難民認定された数などを全てオープンにしています。

ほとんどが不許容という結果にはなっていません。不許容であれば即送還というふうになりますので、ただ忌避しているわけではないということクリアにするために、最初に予備審査をしています。

それから、明石先生がおっしゃったことについてですが、日本では難民認定申請を本人が自ら行っていますよね。いろいろな背景事情を有する方が、自分で申請書をお書きになる。

他国だと、弁護士が原審から付く場合や、NGOなどの専門家が付くという仕組みがあるので、何を訴えるべきか訴えるべきでないかということについてもクリアになります。そういう問題も関連しているように思いました。

寺 脇 委 員 私は平成13年に実は入管におりまして、御案内のとおり、当時も難民認定申請というのがあり、やはり手続が遅いということでずいぶん批判をされた記憶があります。

今回このお話をいただいて、ホームページ等で見ると、当時と全然違う数の申請があるわけですね。

加えて、私の頃にはなかったのですが、難民認定申請さえしていれば送還されないという送還停止効が創設されたため、在留を目的とする難民認定申請の濫用が問題となるようになりました。

送還停止効があるために、本来早く救わなければならない難民が救えない。無制限に人的なリソースを投入すればいいのかもしれませんが、それは実現の可能性がありません。

そうするとやはり、本来救うべき難民を救いつつ、そうでない人たちについては、早く帰っていただく。その意味では、先生が御指摘になったこの手続はなかなか勉強になるなと思っています。ぜひこれ、議論の対象になるといいと思っています。

柳瀬委員　私は飽くまでも、異議審に参与員として関わっている者の意見としてお聞きください。私は、「難民を助ける会」の人間です。ですから、ほんの少しでも、難民であるという蓋然性があると感じれば、審尋の際に、少しこういうふうに答えてくれればというぐらいの質問をするのですが、しかし全く見当外れの答え方をされることがあります。

私は約4,000件の審査請求に対する裁決に関与してきました。そのうち約1,500件では直接審尋を行い、あとの2,500件程度は書面審査を行いました。

まず、私が直接審尋を実施した審査請求人の中で、難民認定がなされたのはこれまで4人です。そして、在留特別許可が認められた人が約22,3人いると思います。それが現実です。

難民を助ける会の柳瀬が、実際に会ってインタビューした結果が、そういう状況です。

そして、現在は振分けをしまして、特別班で書面審査をしています。そのうちのほとんどの場合では、本人が口頭意見陳述に出頭してくれないのです。そうすると、本人の意見を聞くことができなければ、もうその場でお断りするしかないと思うのですね。

一体どれだけ待てば、その人が出てきてくださるのか。入管の方が何度も出頭を促して、本当に苦勞なさっているのを目の当たりにしています。ですから、どうしてこうなってしまったのかなという思いがあります。

それからもう一つ、原審の申請の際に、代理人が加わればいいのか、N G Oの方が加わればいいのかとおっしゃいますけれども、難民認定申請者は既にインターネットで、お互いに情報交換をして、同じ申請書の内容で書いてきている場合も多いです。

もうかなり情報は漏れています。そして、庁舎の近くに数人で集まり、「あなた、何があった？ 私はこう書いた」という感じでお互いにネットを見比べているというのが現状です。そのようにして、これ以上手続を長引かせるようになってしまうのはいかがかと思います。そうやって一緒に立ち会ってということは、金銭的な負担が大きく難しいということもあると思います。

それからもう一つ。ドイツで退去強制が決定され、難民ではないと認定された人がどういう状況になっているかということについて、いろいろ書物を見て調べているのですけれども、結局、移民難民になっていて、退去強制されても、いずれ何らかの形で移民という形で救われていると思ひ、そこをもっと詳しく調べたいという状況です。日本の場合は、難民と外国人労働者とは全く別ものとして扱っていますから、そこが気になっているところです。

川 村 委 員　私も難民審査参与員をしておりますので、今おっしゃったようなことは重々承知しています。おっしゃるように、書面審理で終わるような審査請求の適切性の問題もありますし、明石先生がおっしゃったように、受付段階の問題もありますし、やはり適正かつ迅速にということを推進していくべきだと考えます。また、先ほどの再チャレンジの話もつながると思うのですが、柳瀬先生がおっしゃったことは、日本の制度の全体に関連する御意見のように承りました。

柳 瀬 委 員　もう一つ。複数回申請の場合で、最終的に難民認定を行っているケースというのは、やはり事情が変わったという理由による場合が、飽くまでも多いと思っております。

安 富 部 会 長　難民審査参与員として審理に関与されていらっしゃる委員から現場の生の御意見を御紹介いただいたということだと思います。本専門部会としては、送還を回避する目的で難民認定申請をする人たちにどう対応するかということが論点となります。そこで、誰が真に保護を必要とする難民なのかというのは実は分からないところがあるものですから、もう少し整理しながら、今御指摘いただきましたような現状を踏まえつつ、送還回避を目的に難民認定申請に及ぶ者や、あるいは、送還回避を目的とするような者に対する難民認定制度というものをどう考えていったらいいかということについて、今後、議論を深めたいと思ひます。

宮崎委員 先ほど、情報の共有のされ方によってはコピペのような申請が多くなされるという話が出ましたが、そういう意味では、専門家が入れれば、専門家が問題点を把握して申請手続を行うことが期待されると思っています。したがって、今のコピペのような申請がなされている状況は、どちらかというところと本人が申請を行っていて、うまく難民認定を受けようとする事例が多いことによるのだろうというふうに思います。

また、そうした申請も濫用・誤用というのかどうかというところはありませんけれども、きっちり情報が与えられて、いい結論か悪い結論かは別として、先ほど明石委員も言われたような、本人の納得を得るようにきちんと処分理由の説明ができていれば、審査請求に及ぶということは少なくなるでしょうから、きちんと理由を説明できる方がいいのではないかと思います。

安富部会長 おっしゃるとおりだと思います。それでは、「その他送還を促進するための措置」ということで挙げてございますけれども、今までのことを含めまして、御意見をお述べいただければと思います。

明石委員 今までの論点にも関係していますが、資料3の2ページに関して質問があります。

収容中の者や、収容が決まったというタイミングの者が自発的に帰国の意思を示す、あるいは実際に帰国する、送還に応じるという場合があると聞いております。それはどういう理由というのか、事情によるものなのか。収容されるならもう帰ると判断をしているとすれば、そこにどういう変化を感じ取られているのかというのが一つ、質問としてございます。

もう1点、私は、IOMの送還プログラムのことです。こちらは数字としては、全体の中で考えると大きな割合ではありません。ただ、IOMの送還プログラムは、送還される人の帰国の不安を払拭することで、まず自主的帰還を促すということであり、送還忌避者の中には、生活の不安や生活の困難を挙げる者が多いので、つまりこのプログラムのニーズは大きいのではないかと考えます。

帰国後の生活がある程度支援する形で送還を促すことで、自発的な帰還を増やせるのであれば、このプログラムの開発あるいは拡張等々について、可能性をお聞きしたいということはあります。

IOMは今回の専門部会のオブザーバーではないですが、各国におけるこの送還プログラムの状況などをヒアリングや資料提供の形で知りたいと思います。

岡本警備課長　　まず、1点目の収容が決まったところで送還になるかということですが、厳密に一致するわけではないと思いますが、2ページの表についての説明でも申し上げましたように、全体では自費出国される方が大変多いわけですので。退去強制令書が発付された当初の時点で素直に出国に応じられる方がかなり多いという実情です。

あるいは、そのタイミングで、当初は帰りたくないと言っていたところが、入国警備官からの説得により帰国意思に変わり、結局は自費出国という形で送還が実現するという方もかなりおられるというのが実情でございます。慎重な手続を経て退去強制事由があるということで退去強制令書が発付してございますので、そうである以上、日本から退去しなければいけないことを理解して母国に帰られる方が、元々かなりおられるということでございます。

その上で、なかなかそのような帰国の意思を持っていただけない方について、この送還忌避問題が生じているというところがございます。

それから、2点目のIOMの送還プログラムにつきましては、各国の状況等が分かるかについて持ち帰って調査したいと思います。

川村委員　　私のレジュメの8ページに書いた点についてですけれども、一つは、今、明石委員がおっしゃったIOMのプログラムが関連します。しかし、現状では、これで帰られる方が非常に少数なので、これはいいものなのか、それとも使い勝手が悪いのかが分かりませんでしたので、この点についてはまた次回以降に伺いたいと思います。

それから、送還協定等に関連する資料も出していただきたいと思います。

先ほど、本人の意思で帰るといった者に対して、渡航文書を発給しない国はないという警備課長からの御説明がございました。国名は言えないという話でしたが、先ほど挙げられた国以外との間にもいろいろな問題があるのではないかと考えておまして、何か協定を一律に結ぶだけでは解決し難い複雑な問題があるかと存じます。諸外国の情報はなかなか取りにくいところでもあろうかと思いますが、まさに移住に関するグローバル・コンパクトでは送還も議論の一つですから、各国のベストプラクティスやいろいろな情報の共有も、この先、今よりは円滑になるかと思えます。様々なベストプラクティスを、グローバル・コンパクトからも取り入れつつ、議論に乗せていければと思います。

宮崎委員 先ほどの、今後お示ししていただけそうだったのですが、4ページ目の送還忌避理由については、複数の送還忌避理由があるのであれば、複数で書いていただければと思います。

といいますのは、例えば退去強制令書の発付を受けて収容され、引き続き訴訟係属中なのは4人、4件ですかね。そして、仮放免中だと71件になっていて、75件ぐらいなのですが、多分年間200件近く訴訟が提起されているはずなので、それがほかの理由に、例えば難民認定申請があると全部中心の理由が難民申請に振り分けられてしまっているような気がするので、その部分は明確にしていきたいと思えます。

また、生活基盤といったものは、外国人家族みたいなケースなのかね。ちょっと、どういうのを生活基盤と言われているのかなと思ったのですけれども。

岡本警備課長 まず、訴訟の係属については御指摘のとおりでして、これは厳密に訴訟が係属している者が全員ここに分類されているということではございません。複数回答の中でどれを選んでいるかという問題もございまして、そもそも面接で本人から聞き取った言葉に基づいて、あるいは既存の資料で分かっていることに基づいて作成しておりますので、その意味で、複数回答された理由の全てをお示しする場合とは若干異なる姿になるというところ

でございます。

それから、生活基盤を理由とするものについても、主な理由が何かと認定するときの認定の問題でございますが、「同居等」というカテゴリーを別途計上しておりますので、ここでいう生活基盤は、例えば、まだ若年の方でかなり小さいときから日本に滞在しており、他方、本国に家族なり家なりがあるわけではないという場合などがあるということでございます。

宮崎委員 恐らく、この中に未成年の子供などの数がそれなりに入っているという気がしますので、そういうデータも教えていただきたいと思います。送還後のところは、仮放免すれば終わりということでもなく、しかも送還と仮放免だけがあって、最後、全体の事件の処理が早めに終わるとというのが重要であると思うので、今のところでいうと、訴訟や難民認定などを合わせていくと、3年ぐらいが一つのめどかだと思います。3年でも長いとは思いますが、それ以上の人たちが仮放免者数で3,000人以上と結構いるはずですので、そうした点についてもデータをいただければと思います。

また、私が準備した資料は、どちらかといえば収容の在り方のところで使っていただこうと思って出したもので、人権条約の関係は、自由権規約など幾つかのものについては、従前出てきているものだと思います。グローバル・コンパクトというのは分かりにくく、条約ではないですが、条約の解釈基準のようなものです。国家間約束として作られたグローバル・コンパクトにはいろんな種類のものが存在するのですが、国際移住に関するグローバル・コンパクトだけに関していうと、国家間で約束をしたものということになり、去年の12月の段階で日本も賛成しておりますが、基本的に非拘禁的な収容を原則としますということを前提にしたものになっています。

この中身が、次の収容の在り方のところで、収容期間の制限や司法審査のあたりに関わると考えてお出ししたもので、まあ今日の議論とストレートにつながるわけではないのですが、日本国政府が約束したものということなので、こういったものに合致するものにしなければいけないのではないかと考えているということです。

安富部会長 UNHCRから、日本語と英語の資料を頂戴しておりますので、御発言をお願いしたいと思います。

川内副代表 お渡ししております日本語と英語のものは内容が同じですので、日本語の方を使って説明させていただきたいと思っております。

UNHCRの本部から出されておりますペーパーを元に、このコンピューテーションを作成しております。議論にありましたように、これは1983年に出されたUNHCR執行委員会結論の第30号から引用したものでありますけれども、1ページのCのところに書いてありますように、UNHCRとしても、関連する基準に基づいて難民と認める根拠を明らかに有しない者による難民の地位の申請というものが深刻な問題になっていると考えております。これは今まで議論を伺いましたけれども、日本を含め、関係国にとって重荷になっているところ です。

それから、御発言もございましたけれども、この問題は、難民としての認定を求めるのに十分な理由を有する申請者の利益を損なうということが、既に1983年の段階で認められ、結論として出されております。

それに対し、次のDなのですが、十分な審査を行うに値しないほど明らかに理由がないとみなされる申請を迅速に処理するために特別の規定をおくことができるという判断をしたということも書いております。

これらのことを申し上げた上で、やはり今まで議論がございました、ノン・ルフールマンの原則、すなわち守られる方は守られなければならない、難民のコンテキストで申し上げますと、国連条約、難民条約に定められた難民の地位を有する方々というものを漏らしてはいけないということで、手続保障が必要ではあるということを目指していただいております。

それに関連しまして、先ほど御議論もありましたように、日本のコンテキストでは、退去強制令書が出た後、あるいは再申請の後で、難民認定や人道配慮に基づく在留許可をされているケースがあるという御議論を伺いましたけれども、やはり送還忌避者と呼ばれる方々に関しては、特に難民性を主張されている方々が多いということもあり、これがどういう人たち

であるのかを明らかにする重要性は高いと感じているところであります。

それと、これに関連しまして、いわゆる濫用・誤用的な難民認定申請というものについても、私たちは意見を述べさせていただいております。3ページなのですが、これは明らかに理由のない難民認定申請に関するUNHCRのポジションということで、1992年に出しているところから引用してまいりました。明らかに理由はない申請と濫用申請の定義とともに、今申し上げましたように、いわゆる手続保障をしなければならないという意味で、3ページから4ページにかけて幾つか書かせていただいているところ です。

特に4ページで、追放・送還命令の執行を未然に防ぐために停止されたという疑いのある申請については、申請者がそれ以前に難民申請をする十分な機会があり、申請の遅延について説得性ある説明をしていない場合についてのみ、明らかな理由がないとみなされるべきであるということを述べさせていただいております。

手続的な保障措置に関しましては、4ページの3番目のところに、明らかに理由がない申請、迅速手続における手続上の保障ということを書かせていただいておりますけれども、そこに先ほど議論にも上りました、例えば1番目、全ての申請者は、NGO、政府、UNHCR、又はこれらの組合せによって提供される初期カウンセリングを適切な言語で受けられねばならず、書面による陳述書の提出においても審査される必要があるということで、初期からの適切な処理ということが、難民認定作業全体に関わってくるということが述べられております。

それに加えて、これもこの場で深く議論することではないのかもしれませんが、関連があることですので述べさせていただきます。5ページに、引き続きその同じ手続保障の文脈で、不服審査に関しての私たちの意見、つまり、可能であれば独立した機関によるべきということです。不服申立ては、申請者が自身のケースの審査がなされている間、当該国にとどまることを許可する送還停止効を持っていなければならないということですね。

それから、国によってはこういうシステムを採っておられるところもあ

りますけれども、UNHCRは飽くまで中立の国連の専門機関でございますので、いわゆるUNHCRのキャパシティーを使っただけということ、実現をしていく段階におけるアクセスということも書かせていただいております。

その上で、先ほどから申し上げております迅速化ということに関して、少なくとも何らかの保障があるのではないかとということで、これもやはり今伺った議論に含まれていたと思いますけれども、2ページからの、先ほど御紹介させていただきました執行委員会結論30のfの「明らかに理由がないかまたは濫用された審査を処理する措置によっては」というところですが、そこにおいて、迅速化をするためには、3ページになりますけれども、難民の地位を認定する機関に十分な人材と物的資源を配置するし、業務の迅速な遂行を可能にする。それから、不服申立ての処理に必要な期間を短縮する措置をとることも述べさせていただいております。

それから、最後になりますけれども、その送還停止効に関しまして、これはやはり御議論の中にもありましたが、ノン・ルフールマン原則と非常に密接に関わってくるようになっております。これは資料の7ページですが、「議員のためのハンドブック」というところで御紹介しております私たちの意見でございます。

これは、一般的な話として、庇護希望者は原則として庇護国の領内にとどまる権利を認められるということですね。そして、その下になりますけれども、原則として、不服申立てには停止効が認められるべきであるということ。それはなぜかという、一次審における判断の誤りが重大な結果を招く可能性があるということです。したがって、不服申立てによる停止効は、ノン・ルフールマンの原則の遵守を確保するための決定的に重要な保障措置になるということも述べさせていただいております。

ただ、それは原則でありまして、次のページなのですけれども、濫用的な申請の場合は例外が認められるということが、私たちとしてもあるということです。それは、先ほど紹介させていただきました執行委員会決定30号で提示されているところと関わってくるわけですが、その例外を出すときに慎重にやっっていかなければならないということも、以下に述べさせ

ていただいております。そこを読んでいただければ分かるのですが、自動的な送還停止効を外す提案というのは、ノン・ルフールマンの原則に反するということを述べさせていただきます。

安富部会長　ありがとうございました。それではそろそろ時間でございますので、これで「収容・送還に関する専門部会」第2回会合を終了させていただきます。

(了)