

難民制度はまた暗闇に戻るのか？

2010.10.2 弁護士 大橋 毅

1 法務大臣私的懇談会「収容・送還に関する専門部会」2020年6月報告

「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」

(1) 送還を促進するための措置として

ア 在留を可能にするための手続の教示や事情聴取のための手続の改善、退令発付から相当期間が経過した場合の事情変化に応じた情報提供など

イ 退令発付を受けた者に対する説明、日本人と結婚をしている場合などの、いったん帰国して早期に再来日できる制度の創設、国際移住機関の支援などによる自発的出国促進

ウ 渡航文書の発給申請や退去を義務づけ、違反者を罰する制度の創設

エ 難民認定申請者の送還停止効に例外を設けること。難民不認定処分を受けて、新たな事情のない再申請をする者に対する迅速処理の方策の検討。

オ 2014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）」を踏まえた施策の実施

カ その他、人的物的体制整備、外交努力

(2) 収容のあり方への提言として

ア 収容に上限や司法審査を設けない。

迅速な送還、仮放免の適切な運用、収容代替措置の制度化等により長期化を防止する。

イ 仮放免は、「健康上の理由、出国準備などのため、一時的に収容を停止し、身柄の拘束を仮に解く」という目的を「本来の目的」と考え、これに沿う運用にし、透明性を確保する。仮放免と別に、全件収容主義にとらわれることなく、収容代替措置を制度化する。

ウ 仮放免や収容代替措置中の者の逃亡に対する罰則の創設

エ 被収容者のプライバシー保護、医療体制の充実、女性や障害者などの処遇のあり方の検討。強制的治療の可能化、秩序維持制度の検討。

2 2004年成立、2005年施行の入管法改正

(1) 改正前

ア 恣意的収容

(ア) クルド難民 1997年

東京地裁平成10年(ワ)第3147号国家賠償請求事件

村上正直「難民認定申請者の収容」（「21世紀国際法の課題：安藤仁介

先生古希記念」（有信堂光文社刊 2006）所収）

(イ) アフガン難民 2001 年

児玉晃一「9.11 同時多発テロ後、突然収容された日本の難民申請者たち。
あれから難民の収容は変わったか？」難民支援協会 HP 記事

<https://www.refugee.or.jp/20th/1-detention.shtml>

「〈年表〉在日アフガニスタン難民問題の軌跡」

<http://www.kt.rim.or.jp/~pinktri/afghan/timeline.html>

日弁連会長声明

https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2001/2001_19.html

シリム・ネザマフィの小説「サラム」（「セレクション 戦争と文学 3
9.11 変容する戦争」（集英社文庫 2019）再収録）の背景でもある。

イ 難民認定申請者の送還（2005 年クルド難民）

東京弁護士会「クルド系トルコ人難民の強制送還に対する会長声明」（2005
年 2 月 24 日）<https://www.toben.or.jp/message/seimei/post-78.html>

クルド難民二家族を支援する会編著「難民を追い詰める国」（緑風出版 2005
年刊）

国会の動向：第 162 回国会衆議院法務委員会平成 17 年 3 月 29 日等。

ドキュメンタリー映画「バックドロップ・クルディスタン」（野本大監督
2007 年）

(2) 2004 年改正の議論

ア 公明党「難民政策の見直しに関する政策提言」

<http://www.kt.rim.or.jp/~pinktri/afghan/komeito.html>

難民認定申請中の者の地位を「難民認定申請中の者（2 次・3 次申請者を含
む）に対し、一定の条件のもと在留特別許可の基準を緩和し、認定結果が確
定するまでの間生活の安定を確保すること」

イ 自民党「我が国の取るべき難民対策の基本的な方針」

<http://www.kt.rim.or.jp/~pinktri/afghan/jiminto.html>

難民認定申請中の者の地位を「人道的配慮を要する申請者に対し、衣食住や
医療を提供し最低限の生活を保障するとともに、難民認定調査を集中的かつ
迅速に行うためにも、申請者は保護施設に入所することを原則とすべきであ
る。」「逃亡のおそれがなく悪質な行為をする懸念もない自立した生活を営
むことが可能な者については、在宅での申請手続を認めることとする等、柔
軟な運用に努めることとする。」

ウ 民主党「難民保護法案」

<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=3934>

(3) 改正法の要点

ア いわゆる 60 日要件の廃止

イ 難民審査参与員制度の創設

ウ 難民認定手続と退去強制手続の関係

(ア) 仮滞在制度の創設 (イ) 送還停止効 (ウ) 在留特別許可制度の難民審査への移動

エ 仮滞在許可されなかった者が収容の対象になるか

第 159 回国会の参議院法務委員会における平成 16 年 4 月 8 日の審議
政府参考人(増田暢也) 法律上、原則として収容されることとなります。
ただ、その人の情状等を考慮して、現在の運用もそうでございますが、仮放
免制度を弾力的に運用するなどして柔軟に対応していくこととしておりま
して、これまで以上に難民認定申請者の収容が強まるということはないと考
えております。」(審議録 26 頁 4 段目)

衆議院法務委員会の附帯決議第 3 項、参議院法務委員会の附帯決議第 3 項
「仮滞在中が不許可となったときも難民条約の趣旨に沿って仮放免制度の柔
軟な運用をするように努めること」

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/159/pdf/k031590611590.pdf>

http://www.jlnr.jp/refugeelaw/shugiin_homuiinkai_hutaiketsugi_20040526.htm

(4) 難民審査参与員制度

ア 石橋通宏参議院議員「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」
(2015 年 8 月 10 日) の回答

2013 年、難民審査参与員の意見を覆す不認定処分が 7 件行われた。2013
年から 2015 年までの間に合計 13 件で参与員意見が覆された。

日弁連会長声明

https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2015/150319_7.html

イ 口頭意見陳述実施数 日弁連会長声明

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200827.html>

(5) 仮滞在制度

ア 法務省プレスリリース平成 20 年 2 月 15 日及び令和 2 年 3 月 27 日

2007 年仮滞在許可 79 人、不許可 359 人、2019 年許可 25 人、不許可 733
人

イ 石橋通宏参議院議員「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」
(2018年6月15日)に対する回答

2017年に空港で難民認定申請をした者133人のうち、仮滞在許可を受けた者は0人で、仮滞在不許可となった者は115人、そのうち逃亡のおそれが理由とされた件は100件だった。

ウ 石橋通宏参議院議員「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」
(2019年5月29日)に対する回答

法務省は、仮滞在中に逃亡した件数の統計を持っていない。

(6) 仮放免の活用

ア 2015年以降の「運用」

(ア) 「退去強制令書により収容する者の仮放免措置に係る運用と動静監視について(通達)」2015年9月18日

「傷病者、訴訟の提起・係属、難民認定申請中、旅券取得困難など送還に支障のある事情を有するために、送還の見込みが立たない者については、更なる仮放免の活用を図る・・・」

「ただし、・・・仮放免することが適当でないと明らかに認められる者について、その仮放免の許否判断を慎重に行う必要がある」

(イ) 「被退去強制令書発付者による仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について(指示)」2018年2月28日

仮放免を許可することが適当とは認められない者として、

- ・偽装滞在・不法入国等の関与者で悪質な者などのほかに
- ・仮放免条件違反で仮放免取消を受け再収容された者
- ・難民認定制度の悪質な濫用者として在留が認められなかった者
- ・放免の条件違反の恐れなどにより延長不許可を受け再収容された者

(ウ) 提言52頁「仮放免について、被収容者の健康上の理由や出国準備等の必要性がある場合に収容を解くという本来の目的」

(7) 送還停止効

ア 出入国管理基本計画・通達

(ア) 第4次出入国管理基本計画 2010年3月

「退去強制令書が発付されたにもかかわらず、自ら旅券を申請しないなどして送還を忌避する者や、帰国費用などの送還要件が整わない送還困難者が増加している・・・」(25頁)

(イ) 第5次出入国管理基本計画(2015年9月)

「退去強制令書が発付されているにもかかわらず、送還に応じない者の収容が長期化し、さらに、仮放免中の者が増加していることから、これらの

者の早期送還に向けたさらなる取り組みが必要」(27頁)

「繰り返し申請を行うことで退去強制による送還の回避を意図する悪質な不法滞在者への対策として送還停止効果に一定の例外を設けることについて、法制度・運用両面からさらに検討を進めていく。」(32頁)

(ウ) 2016年4月7日付け入管局長「安全・安心な社会実現のための取り組みについて(通知)」退去強制令書が発付されても送還を忌避する外国人を「送還忌避者」と呼び、「社会に不安を与える外国人を大幅に縮減する」

(エ) 2017年3月1日付け入管局長「難民認定制度の濫用・誤用的な再申請者の帰国促進に係る措置の施行について」

複数回難民認定申請をすることで濫用・誤用的な難民認定申請者と法務省がみなす者について、「措置対象者を収容した場合は、措置対象者から除外すべき事情が生じたり、措置対象者が疾病等により収容に耐えがたいなどの特段の事情がある場合を除き、仮放免することなく、・・・」

「執行第一部門は、難民審査参与員事務局との間で、審査請求についての裁決の通知予定日等を調整する。」

「難民審査参与員事務局が、審査請求を棄却する旨の裁決を通知し、その後、執行第一部門が、送還する旨を告知する。」「措置対象者を速やかに送還のために護送した上、送還する。」

(オ) 出入国在留管理基本計画(2019年4月)

「いわゆる送還忌避者への対応」「退去強制令書発付後、相当期間を経過しても送還に至っていない被收容者については、上記各方策に加えて、実効性のある送還を実施するための新たな方策を検討していく。」(55頁)

2019年基本計画のパブリックコメント「難民認定申請者については、申請中は送還対象とならないこととなっている(入管法61条の2の6)から「実効性のある送還を実施するための方策」をとることは法に反する。」という意見に対する法務省回答「送還忌避者には難民認定申請者は含まれない」

(カ) 専門部会の提言7頁「難民認定手続き中又は訴訟係属中の者の中には、真に難民として認定され、又は訴訟において請求が認容されるべき者もいれば、送還を回避するための手段として手続を利用しているものもいるが、これらを手続中に峻別することは困難であるので、あくまで自らの意思に基づき本邦からの退去を拒んでいるか否かという観点から判別している。」

提言8頁「被退去強制者に対しては、入国警備官がその者を送還先に送還することが義務づけられている(法第52条第3項)。それにもかかわ

らず相当数の送還忌避者について速やかな送還を行うことができない状況にある」

イ 法制度

(ア)) 法務大臣、出入国管理政策懇談会に「送還忌避者の収容・送還に関する問題を解決するための具体的方策」の議論を諮問→提言

(イ) 庇護率が低い現状ではノンルフールマン原則違反

(ウ) 申請回数による機械的扱いの不合理的

東京地判令和元年 12 月 25 日（平成 30 年（行ウ）第 115 号在留期間更新不許可処分取消等請求事件）21 頁「迫害事由について同様の内容を繰り返し主張する 3 度目以降の難民認定申請者であっても、それまでの難民認定申請に対する不認定処分がそもそも誤りであるか、またはその後新たな証拠が発見・提出されるに至った等により、その者が難民と認定される可能性が低いとはいえないような事情が認められる場合も当然にありうる」

東京高判令和 2 年 2 月 13 日（令和元年（行コ）第 257 号在留期間更新許可申請不許可処分取消等請求控訴事件）7 頁「複数回にわたる難民認定の申請行為は、それ自体で直ちに濫用・誤用的な申請に当たると評価できるものではなく、難民条約上の迫害事由について正当な理由なく同様の主張を繰り返す再申請者かどうかの判定を要し、その理由は経緯、根拠となる資料の有無及び内容等に照らして真に庇護を必要とする場合に当たるか否かが判断されるべきものである。」

(エ) 前科による送還と条約

拷問禁止条約 3 条、強制失踪条約 18 条

以上