

難民研究フォーラム 研究会

「難民の送還：収容・送還に関する専門部会の議論から考える」報告

作成：難民研究フォーラム事務局

日時：2020年2月25日（火）18：45～20：45 会場：神田公園区民館 4F 洋室 A

概要：2019年10月に設立された法務省の「収容・送還に関する専門部会」では、非正規滞在者の送還の促進や、長期収容の防止を目指した施策の検討が行われています。この議論の対象には難民認定申請中の方が含まれていますが、難民申請者を送還することの危険性や、ノン・ルフールマン原則をはじめとする国際法との関連は、十分に議論されているとはいいがたい状況と考えます。

そこで、本研究会では、専門部会、難民申請者を取り巻く状況、認定制度の課題に関する現状報告を踏まえ、国際法の視点から昨今の入管政策を論じていただきました。この報告書では、当日の講演および質疑応答の様子をお伝えします。

【目次】

| | |
|--|----|
| 1. 収容送還専門部会における難民法制の議論（高橋 済／ヒューマンライツ・ナウ、弁護士） | 2 |
| 【第1 「収容送還に関する専門部会」について】 | 2 |
| 【第2 送還忌避者の増加と難民申請の誤用・濫用問題】 | 2 |
| 【第3 送還停止効の解除と許容性審査について】 | 3 |
| 【まとめ】 | 4 |
| 【質疑応答】 | 4 |
| 2. 日本の難民申請者が収容という事態に陥る制度的枠組み（渡邊 彰悟／全国難民弁護団連絡会議代表、弁護士） | 4 |
| 【第1 上陸時における厳しい上陸手続きと庇護希望者の収容】 | 4 |
| 【第2 運用の見直しと正規から非正規への流れ】 | 5 |
| 【第3 一般アムネスティの不存在】 | 6 |
| 【第4 全体として状況となる理由】 | 6 |
| 【質疑応答】 | 7 |
| 3. 日本の入管政策におけるノン・ルフールマン原則の実効性と課題：The Making of a Symbiotic Society in Fortress Japan（阿部 浩己／明治学院大学国際学部教授、難民研究フォーラム世話人） .. | 8 |
| 【1. 基本認識】 | 8 |
| 【2. 送還とノン・ルフールマン原則】 | 8 |
| 【3. 収容と恣意的拘禁の禁止】 | 11 |
| 【4. まとめ】 | 12 |
| 4. 全体質疑 | 12 |
| 5. 総括（阿部先生） | 15 |

1. 収容送還専門部会における難民法制の議論 (高橋 済/ヒューマンライツ・ナウ、弁護士)

【資料】

- ① [収容送還専門部会における難民法制の議論 \(pdf\)](#) *クリックするとリンクが表示されます
- ② [資料\) 提出資料・議事録 \(抜粋\) \(pdf\)](#)
- ③ [「収容送還専門部会」における難民法制の議論 \(pdf\)](#)
- ④ [資料集 \(p. 1-20\) \(pdf\)](#)

【導入】

- 専門部会の資料を色々と見ている弁護士ということで、呼ばれたと理解している
- あくまで公開されている資料の範囲内ということで、専門部会の状況を説明
- 送還忌避者が増えているかは過去の統計もなく疑問だが、「送還忌避者の増加を防止」という目的でできている。親会である政策懇 (政策懇談会) でも話されていた通り、難民申請者が送還忌避のために申請しているのでは、という前提

【第1 「収容送還に関する専門部会」について】

1. 検討過程: 「送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策」というスタートラインから問題あり
2. 専門部会の委員: 入管側に覚えがめでたい方が多いのではないかと。一定の方向に行きたいという人選によるものと理解している
3. 日程: すでに第7回まで行われている。報告書の出し方については、検討中
4. 立法過程: 秋の臨時国会で入管法改正ではないかと一般的に言われている

【第2 送還忌避者の増加と難民申請の誤用・濫用問題】

1. 「送還忌避者の実態について」と難民申請
 - 第一回の部会で「送還忌避者の実態について」が配布されている
 - 退令発付後の難民申請や、再申請を問題視していることが分かる
 - ドイツの状況との比較
 - 初回の段階で既に大きく難民として救済されている数・率が異なる
 - イラン・ナイジェリア・トルコは、初回申請の段階で一定の認定率で救済されている。こういった状況を度外視して、「送還忌避者の実態について」では再申請が非常に多いということで、特定の国の難民申請者を「送還忌避」の国の者として出しているのは問題
 - 初回からこのような資料に基づき議論が始められており、そもそも議論の基礎となる資料が公正な資料とは言えず、真つ当な結論に行き難い内容になっている

2. 論点整理

- 2つの大項目：専門部会は、送還と収容に大きく分かれている
- 送還の中の4つの小項目
 - 「送還忌避を目的とする難民申請」という論点整理が二回目で既に出てきていたが、日弁連推薦の宮崎委員が粘って「庇護を要するものを適切に保護する」というと文言を入れてくれたことが議事録からわかる
 - 高宅委員は第3回提出資料において、難民再申請について「一度決まったものを蒸し返す」と形容している。再申請が蒸し返しと言ええる前提は、そもそもの認定自体が間違いない、難民であるか否かその判断の質が担保されていることが前提である
 - 当初は難民申請について話すこともこの部会では難しい状況だったように見える
 - 一方、明石委員提出資料で、できるだけ多くの論点が含まれるべきであるということが述べられている。また、川村委員も、同様にそもそもの問題があるのではないかと発言している
 - 「資料」の3ページに掲載している第二回会合での宮崎委員発言：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
 - これらの発言を受けて議論の幅が広がった
 - まとめると、部会のテーマの設定として、濫用や再申請だけについて議論すべきとの見解と、そもそもの難民認定の質について議論すべきとの見解の両者がある。後者にどこまで突っ込めるかという議論が当初はされていた

【第3 送還停止効の解除と許容性審査について】

- 川村委員の第二回意見（資料集 p7）から許容性審査に関する議論が始まった
 - 入管としては、送還停止効を無くしたり、許容性審査を導入したりということが、キーになっている。自分の見解では、送還忌避罪や仮放免逃亡罪、収容に関する議論よりも、おそらくこれが一番やりたいことなのではないか
 - それを反映して、「資料」p.3の(2)で許容性審査の話が初めて出ている
- 当初は誤用濫用の話や、退令発付後の申請や複数回申請が濫用という話があり、どこまで議論が広がっていくかが不透明だった
- 現状の資料を見るに、対象は難民再申請者かと思う。その上で、送還停止効をいきなり外すことは批判も強いという理解で、許容性審査という話が出ているのではないかと
 - 比較法的な資料も出ているが、難民認定制度の質をどうするのかという問題が常に表裏一体の一番の問題である
 - また、もし許容性審査を導入するとすると、送還停止効をどこから外すのか、許容性審査の後に不服審査を置くのかどうか、司法審査を置くのか、といった論点がある

【まとめ】

- 専門部会の委員は、我々も含めて当事者ではないので不利益を被るわけではない。極めて甚大な不利益を被るのは、現在及び将来の難民申請者。専門部会の委員は誰も責任をとらないというのが一番の問題
- 歴史的な大転換。歴史に恥じないような振る舞いがそれぞれの委員に問われる
- 今まででも送還された人の色々な事例は耳にするが、これから送還を促進するということは、最悪の事態、迫害の危険が現実化されるということ。やはり危険の判断の質こそが問われる。そこを手付かずのままやるということは、死を招きかねないこと。そういったことを専門部会の委員には想像していただきたい

【質疑応答】

- 渡邊先生：2005年の法改正の時に、送還停止効が出来た。それよりも前は退去強制手続きと難民認定手続きとがまったく整合的になっておらず、難民申請とは関係なく退令が出て、収容もされるし、送還にも直面していた。そこで仮滞在制度ができて、とにもかくにも難民申請者は送還しないということになった
 - なぜ、送還停止効条項を創設したのか。2004年の専門部会（事務局注：難民問題に関する専門部会）の議論の過程をきちんと見なければいけない
 - 退令と難民の各手続きとが整合していないという状態は、仮滞在許可制度が機能していない現状では、2005年の法改正当時と変わっていない
 - このままの状況で、送還停止効を外すという議論はおかしいと改めて思った

2. 日本の難民申請者が収容という事態に陥る制度的枠組み

(渡邊 彰悟／全国難民弁護団連絡会議代表、弁護士)

【資料】

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 日本の難民申請者が収容という事態に陥る制度的枠組み (pdf)② 資料集 (p. 21-30) (pdf) |
|--|

【第1 上陸時における厳しい上陸手続きと庇護希望者の収容】

- 一時庇護上陸許可の厳しさ（資料集 p. 21）
 - 一番感じているのが、上陸時なり港湾で難民申請をする庇護希望者の問題
 - 上陸を拒否された人に対して、一時庇護上陸許可申出というのがある
 - 資料にある通り、2015年以降は、港湾での難民認定申請は173人、152人、133人、12人といった状況。2018年後半から入管側は統計を出さなくなってしまった。こういう姿勢もどうかと思うが、本来は公開すべき重要な情報。2018年は6か月の統計だが、極端に減っているということが分かる
 - 一時庇護上陸はほとんど不許可。申請は、171人、110人、98人、24人とずっと減ってきている。許可数は4人、1人、2人、2人となっている

- 仮滞在許可制度の無機能
 - 仮滞在制度は、正規の滞在資格を持たずに難民申請をした人に対して判断をする
 - 許可になれば、難民認定手続き中は、退去強制手続きは進まない（事務局注：一時的に退去強制手続きが停止され、仮滞在期間の経過等当該許可が終了するまでの間は、適法に本邦に滞在することができる。但し就労は不可）。この限りでは収容問題は発生しないことになる
 - しかし、実際はほとんどこれを生かした運用はされておらず、最近では 100%が仮滞在不許可。機能していないし、制度としての存在の意味を失っている
 - よって、非正規滞在中で難民申請をする人たちは、収容されるか、収容されないなら仮放免という大変な状況で難民申請をせざるを得なくなっている

- 参照：資料② 「セカンダリ審査又は口頭審理において「短期滞在」の在留資格を決定して上陸許可を行うこととなったスリランカ人に対する取扱いについて」（平成 30 年 11 月 16 日付け東京入国管理局成田空港支局第一審判部門首席審査官事務連絡）（資料集 p. 22-24）
 - ご覧になった方もいると思うが、上陸時の審査の際に、スリランカの人に「あなたは上陸後に庇護を求めますか」「帰国しますか」「難民申請しますか」といった質問書を書かせていた。言語はシンハラ語とタミル語のみであった。
 - こういったことはやってはいけない。申請をしたい人に対してこれを書かせるということは、上陸してから申請をしたいと思っていた人が、この時「いいえ」とすると嘘をついていたことになってしまう。申請行動への抑制になる。今どうなっているか分からないが、基本的にはこのようなことはすべきではない

【第2 運用の見直しと正規から非正規への流れ】

1. 認定申請振分けによる在留制限・就労制限

- 2005 年以降、正規の在留資格を持った人が難民申請をすると、特定活動で在留資格に繋がりと、就労も許可される運用となった。このことも影響してか、2004 年以前は、非正規滞在中の人からの難民申請の比率が高かったが、段々正規滞在者の比率が高くなっていき「だから誤用濫用が増えた」と入管は言うようになった
- そして、このことも背景に、運用の見直しと、更なる運用の見直しが行われた（資料集 p. 25）
 - 2018 年 1 月 15 日からの更なる運用の見直しで、就労制限と在留制限が課されるようになり、在留が制限されれば当然収容の問題に直面する
 - 難民申請理由によって ABCD 案件に振り分ける
 - B（難民性なし）と C（前回と同じ理由で再申請）→在留制限
 - Dのうち、本来の在留活動を行わなくなったあとに申請すると、D1 ということで就労制限。D2 はその他
 - 在留資格の維持が厳しくなり、非正規化の道を歩んでいくことになり、収容に向かうことになる

2. 案件振分の恣意性／案件振分けの運用

- ABCD の振り分け自体も、入管の中のある職員がやっていて、専門性が担保されているのか？恣意的に行われているのではないか？という問題がある

- 案件振分け後の運用を表で示している
 - A 案件は 0.1% であり得ない数字
 - C 案件は 3.8% で実際には意外と少ない
 - D1 と D2 を分けたデータはないが、D は「明らかな難民性」でも「明らかな濫用」でもなく、きちんと審査されないといけない人。全体の 7 割近くいるが、ここから難民認定されている人がほとんどいないというのも実態としてある
- BC 案件の就労・在留制限は、行政手続きの中での話。よって、行政手続きが終わって裁判に行ったときは、再申請をしていない限りは就労も在留も全て無くなってしまう。申請者からすれば、再申請をせざるを得ないということになる

3. 水際の厳格さ

- 難民に限らず、全体的に上陸拒否数が急増している
- 平成 26 年から今までに 2.5 倍くらいになっている。インドネシアが急増。トルコは若干増。スリランカも明らかに増えている
- 難民申請の「濫用」というふうに入管が捉えている国の上陸拒否が非常に多い

【第3 一般アムネ스티の不存在】

- 収容のもうひとつの問題：個別的な在特（在留特別許可）の判断について
- 日本に家族がいるといった色々な事情があり、在特の判断が問題になってくる
- 特に難民申請をした人については、難民手続きの中でしか在特の判断がされない
 - 一般の退去強制手続きには、口頭審理があり、弁護士も立ち会って訴えることができる
 - しかし、難民の場合は、在特の判断が一次手続きで行われ、弁護士が立ち会えない。在特の必要性があまり伝わらず、個別的なアムネ스티（恩赦）がより一層困難となる事情がある
- 一般アムネ스티の不存在
 - 様々な国で、一般的で広範な人々を対象にアムネ스티（非正規滞在者の正規化）が行われることがある。難民申請者の場合には長期に判断が出ずに待機させられている人々に対して、例えば「7年間も待たせてごめんね」ということでアムネスティが出ることもある
 - 難民申請以外にも、長期で滞在している人には、何万・何十万人という規模で正規化するというのを一般的にやっている。しかし、日本では、そういう例がない
 - 一般アムネスティの理由：非正規で暮らしている人たちについて、国が誤ったことをしているという認識とこれに基づく判断がある。つまり、非正規の外国人は労働市場において労働力として低賃金労働で搾取されることが多い。そういった不正義な事態を解決するためには、正規化するしかないという発想がある

【第4 全体として状況となる理由】

1. もともと厳しすぎる認定
2. 補充的保護の不存在
 - ヨーロッパでは「重大な危害」といった概念を用いて紛争地から来た人を保護している

3. 仮放免制度の硬直化：2018/2/28 の運用方針 (資料集 p. 26-30)

- 1 ページ目の右側に「収容に耐え難い傷病者でない限り、原則…」と書かれている
- 耐え難くなければ放免しないとなればとても非人道的な結果を導くし、実際に酷い実態が進行している
- 裁判所・司法の判断にも同様の問題があるが、人身の自由に対する配慮がない
- 人を拘束することの重大性を理解しない、その痛みを考えていない
- 実際に、過去3年間の仮放免許可は2016年から今までに半減している

4. 人権意識の低下

5. 入管収容に対する法の支配

- 法的に無期限収容となっている
- 令書発付に裁判所が関わらない。人身の自由に対する制約がかからない状況

【質疑応答】 (赤字：登壇者からの回答)

- 質問：上陸拒否数について、中国などが増えているのはなぜか？また、上陸が拒否されると何が起るのか？
 - 渡邊先生：この人たちが全部どうなったと言うことはできないが、基本的には、飛行機に乗せられて帰る。そこで頑張って難民申請をしたり、収容されたりする人がいるのは確かだが、先ほどの数字から見ても、ほんの一部の話。よって、多くの人は退去強制される
 - 中国が増えている背景は正確には分からないが、インドネシアやフィリピン、スリランカについては、難民申請者の誤用濫用が多いと入管は思っている。よって、上陸拒否に結び付けやすいのではないか？
- 質問：スリランカの人に対する確認票について「帰国しますか」に「いいえ」とチェックしても、問題ないか？
 - 渡邊先生：「いいえ」にすると、事実上上陸拒否されるのではないかと考えている。だから問題。また、難民条約31条1項に、不法に移動したことに對して不利益や罰則を課さないという規定がある。こういった、難民条約の趣旨に反する運用が行われている。「ここでちゃんとと言わないと不利益になるよ」というやり方で抑制しようとするのは間違っている
- 質問：難民申請者がどの案件か知ることができるのか？される場合は、その理由は提示されるか？
 - 渡邊先生：告知されない。A 案件については、手続きが早いので分かるだろうが、結果として分かるだけ
- 質問：D 案件のうち、どの程度の割合で就労許可がでるのか？
 - 渡邊先生：最近では正規の在留資格のある人が難民申請をした場合に、数か月おいてやっと6か月の就労許可。タイムラグがある。タイムラグがあっても、68%のうち何パーセントという点は統計としては出ていないと思う
 - 事務局：データは出ていない

3. 日本の入管政策におけるノン・ルフールマン原則の実効性と課題: The Making of a Symbiotic Society in Fortress Japan (阿部 浩己/明治学院大学国際学部教授、難民研究フォーラム世話人) 【資料】

① [日本の入管政策におけるノン・ルフールマン原則の実効性と課題 \(pdf\)](#)

【1. 基本認識】

- グローバル化の中の大規模な人の移動
 - 出入国管理を厳しくしようというのは、1980-90年代以降の先進国の基本的な流れ
 - さらに犯罪化=crimmigration というのが、最近の更なる流れ。外国人は似ても焼いても食っても同じという考え方が共有されていて、管理を強化するという動きになっている
 - 一方で、国際的には人権への配慮の必要性も強まっている
 - 国家の国境管理は、国際人権法に合った形でしなければならないという要請
 - 「それをかいくぐってどのように管理を強化するのか」という国家と人権法とのつば競り合いが行われている状況
 - その中に最近の日本の動きも位置付けられるのではないか
- From Control to Services
 - 出入国在留庁になり、英語では immigration service agency となっている
 - control から service というのが入管の標語。その通りだが、その対象はあくまで正規の手続きをとった外国人。日本が受入れを認めた人に限られる
 - そうした枠から外れる人に対する規制は、一層強くなる
 - サービス強化の反面で、コントロールの強化を下支え的に行う
 - 専門部会で、国際人権法に関する議論がどれくらいされているのか？
 - 第1-2回を見る限り、されていない
- 難民認定手続のあり方をめぐる二つの座標軸
 - 各国とも大きな悩みを抱えて、常に公正さと効率の座標軸のバランスが議論されている
 - 国側は、効率性を重視。一方、市民社会や研究者（他の国の場合は裁判官も）が公正さの確保のための働きかけを行っている
 - こういった難民認定制度をめぐる国際的な動きを踏まえたうえで、収容送還に関する議論を見るべき

【2. 送還とノン・ルフールマン原則】

- 川村委員・明石委員が強調してくださっていると思うが、送還についてはノン・ルフールマン原則が欠かせない点
- 難民条約33条自由権規約6・7条、拷問禁止条約3条など国際人権法上の原則へ
 - 近年は、国際難民法にとらわれず、国際人権法一般の中でノン・ルフールマン原則を捉えるようになってきている。このことにより、ノン・ルフールマン原則が拡充された。例えば：
 - 難民条約上にはノン・ルフールマン原則の例外が指定されている（33条2項）

- 1条Fの除外条項が適用される人にはそもそも難民条約の保護が及ばない
- しかし、自由権規約や拷問禁止条約には、このような例外・除外がなく、ノン・ルフールマン原則が強化されている
- 難民条約上のノン・ルフールマン原則は、難民に対して適用される
 - よって「恐怖」を感じる必要がある
 - 一方、自由権規約などの国際人権上においては「fear」は不要なので、客観的事実のみに基づいてノン・ルフールマン原則を適用できる
- 難民条約では、送り返してはいけない理由を5つの理由に限定している
 - 国際人権法上にはこういった理由がない
- 難民条約上では在外性が求められる → 国際人権法上は不要
 - 例えば、瀋陽事件のようなシチュエーションで、北朝鮮の人ではなく中国の人が逃げてきたとする。中国の領域内なので、難民条約については適用外だが、国際人権法は、自国の管轄の下にある全ての人を対象なので、日本の管轄下にある総領事館においても適用される
- このように、国際人権条約によって、ノン・ルフールマン原則は非常に強化され、例外尾内絶対的規範となっている

- 絶対的禁止の脆弱性
 - これらはいくまで規範上の話。これを現実にするための実務が欠かせない。具体的には：
 - 送還先の危険性評価が必要
 - 難民条約においては「十分に理由のある」恐怖かどうか
 - 国際人権条約においては「実質的な根拠」があるかどうか問われる
 - 適切な信憑性の評価や、出身国情報の正確な収集・評価が不可欠
 - 審査体制が不十分ならば、ノン・ルフールマン原則は現実的には意味をなさない

- 日本の難民認定過程の問題点
 - ノン・ルフールマン原則を守る体制が、日本の中には必ずしもない
 - 難民であるかどうかをきちんと見極めることができていない
 - 日本の難民認定に関わる人の基本的な意識は「国境の門番」
 - こういった institutional culture がゆえに、適切な難民認定が難しくなっている
 - 不認定の連鎖が起きている。例えば：
 - 難民要件の解釈が厳格で狭い
信憑性評価が、常に申請者に対して不利に働いている
 - 出身国情報の収集が貧弱
 - 資料1 (レジюме p.4) の柳瀬委員の発言にも、この姿勢が表れている。自分が重要な問題だと感じる点を指摘する (※囲み線はレジюмеからの引用)
 - 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ゐ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。

- これは、難民認定に関わる人が陥りやすい典型的な過ち
- 難民を助ける会の人間だろうがなかろうが、こういった点が問われている
- 自分も参与員として同じような場面に遭遇するが、「あなたはなぜ日本にきたのですか？」と聞くと、申請者は「日本がいい国&安全だと思ったから」と答える。その時点で、参与員は「この人は難民ではない」という判断に傾きがちである
- ここには、申請者と判断者の間の重大なギャップが発生している
 - 質問する側は「本国で危害を受けたから逃げてきた」と答えることを期待している。それに対して、申立人は「日本が安全だから」と答えた
 - なぜこういった回答をするのか →研究が行われている
 - 前提として、申請者はこれまで提出した書類・資料や審査などの書類を全て参与員が見た上で質問をしていると認識している
 - 申請者は参与員からの質問を「迫害から逃れようとする中で、なぜ日本を選んだのですか？」というふうに捉えるから。その背景には認定されるためには、日本を自ら選んで、日本をいい国と感じていると言うべきだという意識が働いている

■ 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。

- 自分が担当した件数は柳瀬さんの 1/4 ほどだが、私自身の実績でいうと、30 倍くらい高い認定である。仮に同じ数の審査をしたとすれば、一方が 120 人の認定で、他方で 4 人。こうした開きが生じることは制度的な問題ではないか。参与員である私たちの認定の仕方が真に適切なのかを問い続ける必要がある。それをしないままに、本当の難民がいないかのような発言をしている点が問題

■ もうかなり情報は漏れています…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。

- 国境門番のメンタリティー。完全に保護ではなく国境を守る側の認識
- こういったメンタリティーの下で難民認定がなされ、結果的にノン・ルーフマン原則を守ることが難しくなる

○ 手続き的欠落：難民を難民として認定する体制が整っていない

- 決定的な問題として、一次審査で代理人の立ち合いが認められていない。ずっと指摘されているが、どうにも変えようとしない。大きな間違いがここから始まる
- 代理人が見つからないケースが非常に多い。ついたとしても、専門性に疑念を抱く
- 私たち難民審査参与員が専門的訓練をまったく受けていない
- 判断権者が持っている出身国情報が、申請者やその代理人に共有されない

- 送還先からの除外規定（入管法 53 条 3 項）の現実
 - 難民条約、拷問禁止条約、強制失踪条約に規定されている国は送還先に指定しないとされており、この条文がノン・ルフールマン原則の最後の生命線
 - しかし、主任審査官が一人で判断していて、どのような情報に基づいて、どのような制度で判断されているのかが不明確。余りにも脆弱な体制
- 送還の停止効に関して特に考慮すべき事項：難民申請者に関わって
 - ノン・ルフールマン原則を守るためには、難民認定の充実と、53 条 3 項を実質的なものにする必要がある
 - 自由権規約 2 条 3 項が定めるように、効果的な救済措置を受ける権利を保障すべき
 - 裁判に訴える機会の剥奪は国際人権法に適合しない重大な問題
 - 専門部会では、これらを保障するところまで検討しないとイケない

【3. 収容と恣意的拘禁の禁止】

- 収容の世界的増加：一方、それに比例する形で国際人権法も強化されてきている
- 拘禁は、国境入管施設にあっても、恣意的 arbitrary であってはならない
 - 国際人権法では、国境にいても、人間の身体の自由は守られるべきと定めたうえで、収容する際の基準が明確に示されている → 収容を行う際にはこれらを守る必要がある
 - 具体的には：合理的、必要かつ均衡がとれている要件。つまり、
 - 個別の審査を経て、逃亡の危険や協力の欠如が認められた場合
 - より侵害的でない手段（出頭や報告、保証金など）が他にない場合
 - 収容するとしても、合理的に必要な、最小の期間に限られるべき
 - 裁判所による審査を飛ばしてはならない
 - これらは、UNHCR「庇護申請者の拘禁に関するガイドライン」や、国連人権理事会恣意的拘禁作業部会（WGAD）が繰り返し述べていること
 - WGAD：難民や庇護申請者からの訴えも数多く受けている。個別の事案に関する訴えを審査することができる。約 1,300 件以上。日本からも訴えが増えている
- WGAD の先例から
 - カナダのケース：国家が個人を追放することができない場合、最短の期間の収容を超えて、収容を正当化することはできない。代替手段がある場合にも、正当化できない。いかなる場合であっても、無期限の収容をすることはあってはならない
 - WGAD のその他の意見
 - 保証金の支払い：財力によって放免が認められるかどうかが決まるのはおかしい
 - 公正な裁判を受ける機会の侵害 → 認められない
 - 自主的に帰国したとしても、拘禁が恣意的であった場合にはそれは「自主的」であると認められない
- 日本の実務
 - 無期限／仮放免許可のあり方 → 完全な国際人権法違反

- 司法審査もなく、審査官の判断で発付される。これも国際人権法違反
- 収容や送還について考える際には、こういった点も議論してほしい

【4. まとめ】

- 送還について：ノン・ルフールマン原則を遵守する観点からの制度整備、難民認定・送還先判断の見直しや、救済措置を受ける権利の保障が必要
- 収容について：ガイドラインやWGADの見解を取り入れるべき
- 適切な難民性判断が困難で、責任の所在があいまいな体制の下で不認定の連鎖を重ねながらも、複数回申請を許容し、退去強制を控えることで、結果としてノン・ルフールマン原則の侵害が回避されてきた実態
 - よって、複数回申請をおさえるのであれば、もう一方の、難民性と送還先の判断が適正化されないといけない。責任の所在を明確にするという意識も必要
 - 濫用誤用の懸念について、許容性審査をやっている国もあるが、セットで行うべき肝心の難民要件の解釈などが、抜本的に改善されるべき
 - 4.まとめの1点目をせずに許容性審査や迅速手続きのみを導入するのは、国際人権法の観点から極めて問題

4. 全体質疑 (赤字：登壇者からの回答)

- 質問：国際人権法の収容に関する規則の多くが、法的拘束力のないものに由来している。それでもなお考慮すべき根拠をどのように考えているか？
 - 阿部先生：「どのように考えるか？」という点に関わるが、ハードな法ではなく、ソフトなものだということで、拘束力があるのはハードローのみという考え方がある。こういう場合は、ハードではない勧告や一般的意見といったものに従わないというふうになる
 - しかし、国際法の実務の面では、〇〇宣言やガイドラインといった厳密な意味で法的拘束力がないものも含めて国際法。遵守が求められている。加えて、ソフトなものを守ることによって、ハードの趣旨がより遵守されることになるという考え方もある
 - 日本は、もとより様々なハードローに拘束されている。その条約の趣旨目的に従おうと思うと、勧告などを守る必要があるのではないか。ソフトを守るかどうかは、ハードローを誠実に守る意思があるかどうかという観点から考えられるべき
- 質問：資料集の p.19 で、退令発付者に対する罰則の創設について検討している。その前のページの諸外国の法制度を見ると、米国英国フランスにはどうもそのような罰則があるらしい。これを見て、阿部先生はどのように考えるか？
 - 阿部先生：日本で罰則の創設を求める理由は、どのようなところにあるのか？罰則を加えることによって、退去する効果を求めているのか？
 - ナイジェリアの場合は、本人が出国を拒否しているとナイジェリア政府が受け入れないということがあつた。それが国費送還できないことのネックになっていると入管は言う。よつ

て、自発的に「私は帰ります」と言うことを促すためにこのような罰則を検討しているのではないか

- 阿部先生：ノン・ルフールマン原則遵守の観点からは、各国では、罰則を入れようと、入れまいと、ノン・ルフールマン原則の遵守が図られている。日本の場合は、その点は怪しい。また、罰則を設けたところで、実質的な効果はあるのか？
 - イギリスの場合、罰則はあるが、年間 2-3 件しか実績がない
 - 阿部先生：罰則を設けることで、効果が出たというのはあまり聞いたことはない。日本は何を実現しようとしているのか？まさに *crimmigration* で、全部刑事罰にしてしまう。象徴的なものではないか。現実的な効果は期待できず、設ける必要性がよく分からない。難民が罰則の対象になるのであれば、難民条約 31 条の問題を引き起こす
- 質問：ハードとソフトに関連して、法務省を納得させるにはどうしたらいいか？法務省は国家主権の中でしか考えず、国際人権法の重要性をどのように理解してもらえるのかという点が難しい
 - 阿部先生：積年の課題。明石委員や川村委員が入っている専門部会など、直接政策に関わっていきける場面に国際人権法の議論を持ち込むことが大切だと思う。そういう場にはいない身としては、国際人権法が求めているものを明確にして訴える役割がある
 - しかし、それを現実化するのには、政策実現過程に関わっている人たち。入っていく事ができている専門家が、そういう意見をきちんと聞くことが一つ
 - もう一つは、国際人権法は、強い強制力を持たないようにしているところがある。最終的には、その国の人たちが実現してくださいということ。国際的なスタンダードという本来の望ましい姿を示し、そこから先は、その国の人が実情に合わせて示してくださいと
 - そう考えると、日本社会のあり方が最終的には問題になっている。国際的に求められるものに対して、私たちがどうするのか？真摯に向き合うのか、拒絶するのか。国際人権法を生かすことに関わっていく
 - 日本社会が十分な情報を受けていないということもあるかもしれないが、常に好意的だとは思っていない。それが法務省や裁判所の考え方に反映されているのではないか？
 - 質問：2013～14 年に難民認定手続きに関する専門部会があったが、専門部会の政策決定への影響に関して、どう思っているか。この質問に関連して、今回の専門部会で、難民認定手続きの質や適性を議論するのか、しないのか、できるのか、できないのか、すべきなのか、すべきではないのか、といったアジェンダの設定の難しさがあると思う
 - 高橋先生：難民専門部会の報告について、難民認定対象の明確化などは、不履行の状態に陥っている。「なぜ無視できるのか？」というのは甚だ疑問。それならやる意味がそもそもない。元々、当局は改正案などを行政の責任において審査会などに諮問せずに作ることもできる。それでも敢えて諮問したということは、もし当時の専門部会が飾りではないとすれば、出された提言をきちんと履行するべきである
 - アジェンダ設定でどこまで闘うか、というのは現実的には難しい。野口先生は、行政法の観点から退去強制の執行（送還収容）についてだけ話すべきと言っている。しかし、全ての行政過程は有機的に繋がっている。元々の行政決定（行政処分）に問題があるということを見過ごしたままその執行についてだけ考えるとどうなるかは、火を見るよりも明らか

- 租税行政であれば極論を言えば「お金を返せばいい」という話だと思うが、難民の問題や人道配慮の問題だと行政処分そのものに誤りがあると、命を落とすことや、身体、すなわち10年以上拘束されるといったことも起こり得る。税金は返せても、亡くなった命は取り返せない
 - 行政処分の質の問題として、個別把握説はもちろんのこと、出身国情報の取捨選択・評価についても問題がある。自分はシリア難民弁護団に入っていたが、東京高裁・地裁で負けた際に裁判所が基づいた情報は、シリア大使が出したものだ。それだけをもって、国際的なあらゆる出身国情報を無視し判断した。そういった迫害の危険の判断、処分要件の判断、行政処分そのものの問題のところを改善しないまま、送還だけを強化・促進するのは極めて問題が大きい
 - 最後は政治的な要因もあるとは思いますが、そうはいつでも、生身の人間を迫害国や本国に送ることの重大性を看過してはならない。日本の外に出してしまえば、誰も責任を問われない。送られた人がどうなるか、メディアも学者も我々も、政府に現実を見せることが大切ではないか
 - 渡邊先生：難民専門部会の時に提言を出したが、親会の政策懇の方に持ち上げられて、そこでまた議論がされた。親会のまとめがされていて、専門部会の提言もそれなりに生かされている。それが入管の中で生かされていくという流れ。今回それがどうなるかは分からないが、親会にどのようにあげていくのかが問題
- 質問：收容の目的について、送還を担保するための收容という目的。長期にすると、そういった目的から外れてしまう。イギリスでもそういう判例がでていいる。しかし、在留活動を禁止するという目的で收容することは、他の国ではないと思う。在留活動の禁止が目的というコメントールを出している先生も入っている。目的について「送還を担保する」「執行を保全する」ということを明確にすると、裁判の際のポイントになると思うし、どう思うか？
 - 高橋先生：收容の目的論について、資料としては、入管は在留活動の禁止という前提に議論を進めている。議事録をよく読むと、座長が口を滑らせて「送還のためという理解だ」と言っている部分がある。あまり座長はその辺りは気にしていないのかもしれないが、この点の議論が重要である
 - 質問：もう一点、刑法の問題で、GPS を使って保釈という議論が別の場所で行われようとしている。入管收容の場合も、使われるのか？一定のプライバシーの制限にはなるが、長期收容を避けるための手段として議論されているのか？
 - 高橋先生：法制審議会で議論に入ると聞いたが、本質的な議論からはかけ離れているのではないか？無期限に長期收容されている人の中にはGPS を付けてでも出たい人はいると思う。しかし、現状で（收容の目的が送還確保にとどまらず行政が在留活動の禁止としている以上）GPS の導入に賛成できるような状況であるとも言い難い感じはしているが
 - 質問：国境の門番という表現があったが、出入国管理と難民認定を同じ役所でやっていること自体に、そもそも問題があると思うことがある。諸外国の制度ではどのようになっているのか？

- 阿部先生：諸外国も、行政手続き二段階。行政府の中に一次審査をするところがある。しかし、二次審査については、独立性の強いところが担う。国によっては、最初から独立性が強いところ。日本は、一次も二次も両方とも入っているという点で、致命的な問題
- 質問：今日の話が非常に勉強になった。大学で経済学を教えているが、経済学の権威ある雑誌で、最近、先進国の難民受入れ体制の問題に関する論文が出ていた。その中で統計が紹介されていたが、日本は申請者が人口 1,000 人あたり 0.5 人。外国に比べて非常に少ない。認定率も異常に低く、0 に近い。難民条約に違反している状態だと思う。統計数字を見れば、日本が異常。難民という概念がない。外務省の人に聞いても「困った問題」と言う。そういった事実をもっと伝えて、世の中の理解を伝えることが重要だと思う
- 質問：法務省の人がよく言うのが、収容が長期になっている人が、有罪になっている、仮放免に逃亡するおそれがあるということ。それに対してどう思うか？
 - 高橋先生：「多い」とメディアの人がよく書かれると思うが、「送還忌避者」というよく分からない数を分母にしている。また 4 割が有罪というが、「送還忌避者」という不明確な限定を付さず「被収容者」を分母にすれば、前科を有する人は 3 割程度であり、つまり 7 割は有罪など前科がない人を収容しているのが事実である
 - 3 割の中の犯罪の種類は出ているが、執行猶予なのか、実刑なのか、罰金なのか、内容がよく分からない。慎重な議論が必要。犯罪白書を見ると、犯罪のほぼ全ては日本人がやっているの、インパクト的にどうなのか？という問題もある。そういった問題を収容の目的に含ませるかどうなのかというのも、前提の議論として必要
- 質問：ノン・ルフールマン原則を明らかに侵害している件数が増えているか？具体的に件数は分かるものなのか？
 - 渡邊先生：表面化している形では、出てこない。難民認定した人を送還することはないので。入管的には、不認定なのでノン・ルフールマン原則に違反していないと言う。何人という形で言うのは難しい
 - 送還されている人は増えている？上陸拒否など
 - 渡邊先生：申請させずに帰している、というのはあると思う。見えてこないし「この人」ということも出来ない
 - 阿部先生：実態が見えないのが問題。ノン・ルフールマン原則を守る体制ができていないかどうかわからないと思う。これまでは、再申請で結果的にノン・ルフールマン原則が侵害されない状況だった

5. 総括（阿部先生）

- 勝手なことばかり言ったが、何か専門部会のお役に立ててればと思っている
- 1982 年に難民認定制度ができたときに、市民社会からのインプットはなく、法務省がやりたい制度を作った。その時に市民社会や研究者は難民認定制度にあまり関心を持っていなかった。それが大きく変わったのが、2005 年。瀋陽事件をきっかけにして、渡邊先生が入った専門部会。そして今回の専門部会。色んな人が議論に参加できるようになった。日弁連にも高橋先生や渡邊先生のような専門性の高い人がいるのは素晴らしいこと

- 今日何度も言われていたように、大きいのは、生身の人間であるということ。議論している人たちは収容・送還される当事者ではないということを忘れて、本当に大きな損失が生まれる
- 身体が自由が重視されていないというのは、本当にその通り。収容・送還は慎重に行われるべきであり「何のために収容・送還するのか？」を常に考え、やみくもに収容・送還するのではなく、目的を明確化して、目的に合致するときのみ収容、場合によっては送還というのが、国際人権法が求めていること
- 法的拘束力の問題はあるが、少なくとも難民条約や自由権規約は日本も守らなければならない
- せっかく議論できる場ができたので、専門部会では国際人権法に関する議論も取り入れてほしい。そのような問題提起ができていればと思う

以上